

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

ÉTUDE CRITIQUE DU RÉGIME DE LA NAVIGATION ENTRE LA FRANCE & L'ALGÉRIE

THESE POUR LE DOCTORAT POLITIQUE
ET ECONOMIQUE

(Session de janvier 1926)

présentée et soutenue le 25 janvier 1926, à 14 heures

PAR

Maurice MICHEL

Président : M. PERREAU, professeur

*Suffragants : MM. OUALID, professeur
MAUNIER, agrégé*

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & Cie

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

—
1926



ÉTUDE CRITIQUE DU RÉGIME DE LA NAVIGATION ENTRE LA FRANCE & L'ALGÉRIE

THESE POUR LE DOCTORAT POLITIQUE
ET ECONOMIQUE

(Session de janvier 1926)

présentée et soutenue le 25 janvier 1926, à 14 heures

PAR

Maurice MICHEL

Président : M. PERREAU, professeur

*Suffragants : MM. OUALID, professeur
MAUNIER, agrégé*

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & Cie

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1926

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Parmi tous les problèmes algériens, celui concernant le régime applicable aux transports maritimes a constamment donné lieu, de l'autre côté de la Méditerranée, aux plus ardentes discussions et aux plus âpres controverses. Cette question, sans cesse à l'ordre du jour, a reçu des solutions diverses, mais aucune n'a jamais pu désarmer la critique, ni bénéficier d'une majorité stable au sein des Assemblées régionales ou locales de notre Province africaine.

C'est qu'autour de ce régime de la navigation évoluent de multiples intérêts qui souvent se heurtent violemment. Point de vue de l'Algérie qui s'oppose à celui de la Métropole, querelles entre armateurs et commerçants, mauvaise entente entre Compagnies de chemins de fer et Compagnies de navigation, telles sont les principales causes de la complexité du problème et de la difficulté de lui trouver une solution qui soit partout favorablement accueillie.

Et pourtant, dans ce domaine, plus qu'en tout

autre, une directive s'impose. Car la question du régime de la navigation est, aussi bien pour l'Algérie que pour la Métropole, d'un intérêt primordial. La mer étant la seule voie de communication entre la France et sa Province africaine, il est évident que si le régime des transports est défectueux, les relations entre les deux pays sont compromises. L'Algérie, tributaire de la France au point de vue économique, se trouve frappée dans sa vitalité même. La Métropole, de son côté, est gravement atteinte, puisqu'elle perd un auxiliaire indispensable, surtout à l'heure actuelle, à son propre développement.

Or, si la question du régime de la navigation a profondément agité le commerce algérien, dans la Métropole, au contraire, à part quelques catégories limitées d'exportateurs et d'importateurs, il s'en faut de beaucoup qu'on lui ait accordé la même importance. La cause en est à ce qu'en France, on a tendance à négliger les problèmes algériens, auxquels on assigne un cadre local alors que la plupart sont d'ordre national.

Le but de notre étude est précisément de restituer son véritable caractère à la question du régime de la navigation entre la France et l'Algérie, de la dégager du particularisme qui l'entoure et de montrer que la solution qu'on lui donne affecte non seulement l'Algérie, mais la France tout entière.

Pour arriver au but que nous nous proposons, nous adopterons le plan suivant:

Après avoir brièvement décrit l'importance de nos relations maritimes avec l'Algérie, nous dresserons l'historique des régimes de la navigation appliqués à ce pays depuis les débuts de notre occupation jusqu'à nos jours (Titre I^{er}), puis, nous relèverons, en les appréciant, les différentes critiques que le régime actuel a provoquées (titre II), nous indiquerons ensuite quels ont été les efforts de la Métropole en vue de le perfectionner et d'en régler le fonctionnement (titre III), enfin, nous dirons vers quel système vont nos préférences, en accompagnant notre opinion des arguments qui nous auront paru devoir militer en sa faveur (titre IV).

Nous n'avons pas la prétention de tout connaître sur cette grave question, encore moins de pénétrer les détails d'une organisation technique de nos transports sur l'Algérie. Pour la clarté des développements qui vont suivre, il se peut que nous soyons amené à en parler accessoirement. Mais il est bien entendu que notre sujet se limite à cette discussion de principe : quel doit être le régime de la navigation entre la France et l'Algérie ? C'est à rechercher la solution de ce problème que vont être consacrés maintenant tous nos efforts.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PRELIMINAIRES

MOUVEMENT MARITIME ENTRE LA FRANCE

ET L'ALGÉRIE (1)

La comparaison même sommaire de quelques statistiques douanières permet de saisir l'intensité du commerce extérieur de l'Algérie et la part prépondérante que prend la France à ce trafic.

§ 1. — *Commerce*

Depuis la Conquête et sous notre impulsion, le commerce extérieur algérien s'est accru dans des proportions considérables.

(1) V. Documents statistiques sur le commerce de l'Algérie, publiés par la Direction des douanes de l'Algérie.

V. Statistique générale de l'Algérie, publiée par le Gouvernement général.

Débutant en 1835 à 19 millions de francs, il passe successivement :

En 1850, à.....	76 millions
— 1870, à.....	252 millions
— 1890, à.....	509 millions
— 1910, à.....	plus d'un milliard.

pour atteindre en 1924 : 4.784.238.000 francs.

Dans ce dernier chiffre, il faut évidemment tenir compte de la hausse qu'ont subie toutes les marchandises en raison de la dépréciation du franc.

Il n'en reste pas moins que, depuis la Conquête, le commerce extérieur de l'Algérie s'est remarquablement développé.

Or, c'est avec la Métropole, et de beaucoup, que l'Algérie pratique le plus d'échanges :

En 1924, la part prise par la France à l'ensemble du trafic a été de 77 0/0, soit 3.699.186.000 francs :

74 0/0 représentant 1.475.130.000 francs, s'appliquent aux exportations vers la France ;

Et 80 0/0, soit 2.224.056.000 francs, aux importations en Algérie.

Quels sont les principaux articles du commerce de la France avec l'Algérie ?

En 1923, la dernière année dont les statistiques douanières soient publiées, la France a surtout envoyé à sa Province africaine la grande masse des produits fabriqués dont elle a besoin :

Tissus (185.524 quintaux); outils (289.672); machines (176.216); meubles et ouvrages en bois (53.722); carrosserie (116.531); parfumerie et savons (121.765); poteries, verres et cristaux (187.766); papier (159.855).

En revanche, c'est sur la Métropole que l'Algérie a dirigé presque exclusivement :

Ses vins, eaux-de-vie et mistelles (5.628.584 hectolitres); ses céréales, grains et farines (3.053.193 quintaux); ses bestiaux, surtout ses moutons (1 million 099.031 têtes); ses laines (83.022 quintaux); ses fruits, citrons, oranges et mandarines (113.042 quintaux), dattes et figues (147.396 quintaux); ses pommes de terre, légumes frais ou conservés (650.935 quintaux); ses fourrages, alfa, crin végétal, phosphates et minerais.

§ 2. — *Navigation*

Le mouvement des navires, soit à l'entrée, soit à la sortie des ports algériens est la confirmation du développement du commerce extérieur de notre Province africaine.

Tandis qu'en 1881, 338 navires jaugeant 38.976 tonneaux ont suffi à assurer les relations de l'Algérie avec le dehors, celles-ci ont exigé :

— En 1861, 5.822 navires jaugeant 763.278 tonneaux ;

— En 1891, 7.551 navires jaugeant 4.321.163 tonneaux ;

— En 1923, l'année la plus récente dont nous connaissons les résultats statistiques, 9.558 navires jaugeant 13.285.751 tonneaux.

Dans ce dernier chiffre, le tonnage des navires spécialement affectés aux communications maritimes avec la Métropole représente environ 42 o/o du tonnage total, soit 5.658.466 tonneaux.

Quels sont les ports de l'Algérie avec lesquels la France entretient le plus de relations ?

Ce sont, dans l'ordre décroissant :

Alger qui s'adjuge 35 o/o du trafic franco-algérien				
Oran	—	30 o/o	—	—
Bône	—	11 o/o	—	—
Philippeville, Mostaganem et Bougie.				

Du côté de la Métropole, Marseille est de tous nos ports, celui qui fait le plus de commerce avec l'Algérie: 50 o/o.

TITRE PREMIER

HISTORIQUE DU RÉGIME DE LA NAVIGATION

L'importance de nos relations économiques avec l'Algérie étant fixée, voyons comment, au point de vue de la navigation, elles ont été réglementées depuis la Conquête jusqu'à nos jours.

Tantôt la Métropole a réservé au pavillon nationale les transports entre elle et l'Algérie (monopole du pavillon), tantôt elle a admis le pavillon étranger à participer à ce trafic (liberté du pavillon).

Dans l'ensemble, notre politique de la navigation vis-à-vis de l'Algérie a subi de nombreuses fluctuations.

Il est intéressant d'en étudier le détail.

CHAPITRE PREMIER

MONOPOLE OU LIBERTÉ DU PAVILLON (1)

§ 1. — *De la Conquête à 1889*

La première ordonnance régularisant les relations entre la France et l'Algérie date du 11 novembre 1835. En ce qui concerne la navigation, elle réservait au pavillon français le monopole des transports entre l'Algérie et la Métropole. Le cabotage entre les ports algériens ne pouvait s'effectuer que par navires français, ou sandales (2) algériennes, ne jaugeant pas plus de 30 tonneaux, appartenant à des Français ou à des indigènes soumis à notre domination. Un droit de deux francs par tonneau de jauge

(1) V. Les Douanes en Algérie, de Moucheront .

(2) Sorte de bateaux de transport en usage sur les côtes de l'Afrique du Nord.

était, en outre, perçu sur les navires étrangers à leur entrée dans les ports algériens.

Ce régime protectionniste dura jusqu'au 23 février 1837, date d'une nouvelle ordonnance qui vint ouvrir au pavillon étranger l'intercourse avec la France et le cabotage entre les ports algériens sous simple paiement du droit de tonnage de deux francs. L'appel fait au pavillon étranger était, dans la pensée du gouvernement, un moyen de développer les relations extérieures de l'Algérie, et d'avancer l'œuvre de la colonisation. Cet appel ne fut pas vain, puisque le pavillon étranger qui, en 1837, participait à l'intercourse entre la France et l'Algérie avec 20.000 tonneaux en comptait 60.000 en 1841. Mais si la marine marchande étrangère trouva son avantage à ce régime, il n'en fut pas de même de la nôtre qui, livrée à la concurrence et incapable d'y faire face, ne s'accrut que faiblement, laissant à ses rivales une avance considérable.

L'ordonnance du 7 décembre 1841 vint, heureusement, modifier cette situation, préjudiciable à l'activité nationale. Rapportant celle de 1837, elle rendit au pavillon français le monopole des transports entre l'Algérie et la Métropole.

Une ordonnance du 16 décembre 1843 vint resserrer davantage encore le lien économique unissant la France et l'Algérie en renforçant la protection accordée à notre pavillon par l'augmentation du droit de tonnage sur les navires étrangers qui, de

deux francs, fut porté à quatre francs. Seul, le pavillon sarde continua à payer l'ancien droit, en vertu d'un traité récemment conclu (28 août 1843). Par contre, le cabotage entre ports algériens pouvait s'effectuer par navires étrangers, sous réserve de paiement du même droit. Il est à remarquer qu'à l'article premier de l'ordonnance de 1843 figurait une restriction au monopole du pavillon : « les trans-
« ports entre la France et l'Algérie ne pourront s'ef-
« fectuer que par navires français, sauf le cas d'ur-
« gence et de nécessité absolue pour un service pu-
« blic » (3). La circulaire administrative n° 2.001 du 22 décembre 1843 interprétait ainsi cette restriction : « les termes de l'article suffisent pour qu'il
« soit bien entendu que l'exception qui y est éven-
« tuellement prévue ne s'appliquera dans aucun cas
« aux transports qui auront lieu pour le compte du
« commerce. »

La loi du 11 janvier 1851 sur le régime commercial de l'Algérie confirma les dispositions de la précédente ordonnance, mais, exigea qu'en cas d'insuffisance de la navigation, un décret vînt autoriser les navires étrangers qui le demanderaient à faire le cabotage entre ports algériens. Par contre, elle exempta dans deux cas les navires étrangers des droits de tonnage : 1° lorsqu'ils arrivaient sur lest ou repartaient chargés de produits français; 2° lors-

(3) V. *infra* page 41.

qu'ayant déjà acquitté les droits dans un premier port algérien, ils se rendaient dans d'autres ports de l'Algérie pour achever leur déchargement, mais sans effectuer d'embarquement.

— L'article 12 du traité du 13 juillet 1862 admit les vapeurs italiens à faire le cabotage dans tous les ports de l'Algérie.

C'est alors que la loi sur la Marine marchande du 19 mai 1866 vint, une fois de plus, bouleverser notre politique de la navigation vis-à-vis de l'Algérie et supprimer le monopole du pavillon qui avait été rétabli en 1841. Cette loi stipule, en effet (art. 9), que « la navigation entre la France et l'Algérie, « et l'étranger, pourra s'effectuer par tout pavillon ». Elle laissait, en outre, aux navires étrangers la faculté de se livrer au cabotage sur la côte algérienne, n'exigeant plus, pour l'octroi de cette faveur, qu'une simple autorisation du Gouverneur général. Elle supprimait, enfin, à dater du 1^{er} janvier 1867, le droit de tonnage établi sur les navires étrangers, décidant que les surtaxes de navigation devraient également cesser d'être perçues dans un délai de trois ans.

Ce régime de liberté dura jusqu'à la loi du 2 avril 1889 qui, abrogeant l'article 9 de la loi du 19 mai 1866, vint restituer au pavillon national le monopole de la navigation entre la France et l'Algérie.

§ *Loi du 2 avril 1889* (4)

La loi du 2 avril 1889 est ainsi conçue :

« ARTICLE PREMIER. — La navigation entre la
« France et l'Algérie ne pourra s'effectuer que sous
« pavillon français.

« ART. 2. — L'article 9 de la loi du 19 mai 1866
« est et demeure abrogé en ce qu'il a de contraire à
« la présente loi. »

La loi du 2 avril 1889 fait de la navigation entre les ports français et les ports algériens, un cabotage, c'est-à-dire que la navigation entre ports algériens et ports français est assimilée exactement à la navigation entre ports français, laquelle ne peut s'effectuer que sous pavillon national (monopole du pavillon).

En raison de l'existence de traités de commerce et de navigation conclus avec certaines puissances étrangères, cette loi ne put immédiatement entrer en application.

L'exposé des motifs le précise :

« La mesure soumise à votre approbation ne
« produira son entier effet qu'après le 1^{er} février
« 1892, date de l'échéance des traités de commerce

(4) Pr. loi Ch. 1888, annexe 2.569 ; J.O. doc. parl. p. 422 — rapport Félix Faure Ch. 1888, annexe 2.860 ; J.O. doc. parl. p. 908 — rapport Pouyer-Cartier, Sénat 1889, annexe 60 ; J.O. doc. parl. p. 121

« et de navigation qui accordent aux Etats contrac-
« tants le bénéfice de la disposition inscrite dans
« l'article 9 de la loi du 19 mai 1866 — les termes de
« l'article 2 de la Convention de navigation conclue
« avec la Belgique le 31 octobre 1881 et ceux de
« l'article 21 du traité franco-espagnol du 6 fé-
« vrier 1882 garantissent, en effet, à ces pays que
« leurs navires, ainsi que leurs cargaisons jouiront,
« sous tous rapports, en France et en Algérie, du
« même traitement que les navires nationaux...
« Les puissances étrangères avec lesquelles nous
« sommes liés par des Conventions de navigation,
« sont également en droit de revendiquer les avan-
« tages concédés à la Belgique et à l'Espagne. Mais
« la réforme que nous vous proposons d'introduire
« dans notre législation n'en produira pas moins,
« dès maintenant, des résultats appréciables, en
« supprimant la concurrence des marines étran-
« gères auxquelles la France n'aura pas concédé le
« traitement de la nation la plus favorisée en ma-
« tière de navigation. »

Dans ces conditions, ce ne fut que le 4 octobre 1893 que la loi du 2 avril 1889 fut mise en application.

En vertu d'une loi du 22 juillet 1909 — dont nous parlerons plus loin (5) permettant au gouvernement, en cas de circonstances exceptionnelles,

(5) V. *infra*, p. 39.

d'interrompre provisoirement par décret l'application de la loi de 1889, le monopole du pavillon fut, à deux reprises, suspendu :

D'abord, à l'occasion de la guerre, du 29 mai 1915 au 24 octobre 1919, échéance qui fut reportée au 24 octobre 1921 ;

Ensuite, en raison de grèves maritimes, du 21 septembre au 8 décembre 1922.

A part ces deux interruptions, le monopole du pavillon, depuis 1889, n'a cessé de régir et régit encore nos relations maritimes avec l'Algérie.

§ La menace actuelle contre le monopole du pavillon

Toutefois, à l'heure actuelle, le monopole du pavillon est à nouveau menacé.

Un projet du Gouvernement, qui vient d'être soumis à l'avis du Conseil Supérieur de la Défense Nationale, tendant à étendre à nos relations commerciales avec la Tunisie, le régime de l'union douanière qui, depuis longtemps, s'applique à l'Algérie (6), prévoit accessoirement la suppression du monopole du pavillon.

(6) Le régime de l'union douanière règle actuellement les relations commerciales de la France et de l'Algérie. Posé en 1851, le principe de liberté des échanges a été consacré par la loi du 17 juillet 1867 et confirmé par les lois du 29 décembre 1884 et du 11 janvier 1892.

Au contraire, vis-à-vis de la Tunisie (loi du 19 juillet 1890) la franchise n'est acquise qu'à certains produits à concurrence de quantités fixées chaque année (régime du contingentement), les autres produits étant frappés de droits équivalents à ceux qui grèvent les produits similaires étrangers.

Cette deuxième réforme est destinée, dans l'esprit de ses auteurs, à unifier les régimes différents de la navigation entre la France et l'Algérie, d'une part, la France et la Tunisie, d'autre part :

Tandis que les relations entre la Métropole et l'Algérie ne peuvent être assurées que par navires français (monopole du pavillon), le trafic entre la France et son Protectorat reste ouvert à toutes les marines étrangères, la marine française conservant seule le privilège de voir les marchandises qu'elle transporte affranchies de droits de douane (privilège du pavillon).

Du jour où sera réalisée l'union douanière franco-algéro-tunisienne, la situation de l'Algérie et celle de la Tunisie devenant identiques au point de vue de leurs rapports économiques avec l'étranger, une différence quelconque dans leurs régimes de navigation ne saurait subsister (7).

L'unification pourrait se faire par l'extension à la Tunisie du régime applicable à l'Algérie (monopole du pavillon).

Mais sur la demande de cette dernière qui, depuis longtemps, critique ce régime qu'elle croit préjudiciable à ses intérêts, le projet du Gouvernement prévoit la substitution du privilège au monopole du pavillon.

(7) V. Le Temps, 2 juillet 1925.

Si les Chambres adoptaient intégralement ce projet, le monopole du pavillon aurait cessé d'exister.

Nous verrons plus loin quel en serait le résultat sur l'avenir de nos relations avec l'Algérie.

CHAPITRE II

SERVICES MARITIMES POSTAUX

L'étude critique que nous allons entreprendre risquerait d'être confuse si nous ne jetions un coup d'œil sur une question étroitement liée à celle du régime de la navigation entre la France et l'Algérie : la question des services maritimes postaux.

Nous verrons, au cours de la discussion qui va suivre, l'intérêt qui s'attache à la connaître.

En voici le très rapide exposé :

Quel que soit le régime de la navigation — monopole ou liberté du pavillon — présidant à nos relations maritimes avec l'Algérie, l'Etat n'a pu se désintéresser d'une catégorie particulière de transports : ceux de la poste, de son personnel et de son matériel. Il a conclu, à cet effet, soit avec une, soit avec plusieurs Compagnies de navigation, diverses Conventions dont nous allons faire un historique succinct.

§ *De la Conquête à 1898 (1)*

Au début, les nécessités des transports militaires, qui primaient toute autre considération, firent confier à la Marine de l'Etat le soin d'assurer les relations régulières et le service postal entre la France et l'Algérie.

Puis, dès 1841, le besoin se fit sentir de courriers plus fréquents et l'on fit appel à des paquebots subventionnés. Une Convention, passée avec la Compagnie Bazin, de Marseille, permit d'assurer un service supplémentaire de 3 courriers par mois entre Alger et Marseille, ce qui, avec les navires de l'Etat, procurait un départ tous les 5 jours dans chaque sens entre la Métropole et l'Algérie. A partir de 1845, la Compagnie adjoignit 2 voyages par mois entre Marseille et Oran et entre Marseille-Stora.

Ce service parut suffisant jusqu'en 1854 où l'on jugea préférable de recourir au système de l'adjudication. La Compagnie des Messageries Maritimes devint adjudicataire : elle assura jusqu'en 1870, moyennant une annuité de 1.500.000 francs, un service régulier de 6 courriers mensuels entre Alger et Marseille et de 3 sur chacun des ports d'Oran et de Stora.

Le renouvellement des Conventions en 1870 lui substitua la Compagnie Valery. La subvention tom-

(1) V. Renouvellement des Conventions maritimes postales. Délégations Financières 1911. Rapport de la Commission.

bait à 910.000 francs : toutefois, alors que le précédent contrat mettait à la charge de l'adjudicataire le transport gratuit, non seulement des dépêches et des fonds de l'Etat, mais de 15.000 passagers de 4^e classe et de 3.000 tonneaux de matériel de guerre, l'Etat était désormais astreint à acquitter les frais de passage des troupes et de son matériel à prix fixés par le cahier des charges.

A la suite de l'adjudication effectuée à l'expiration de la concession Valéry, conformément à la loi du 16 août 1879, la Compagnie Générale Transatlantique devint concessionnaire moyennant une subvention de 493.500 francs par an, soit 3 fr. 17 par lieue marine. Au réseau précédemment exploité venaient s'ajouter de nouvelles lignes sur Alger-Port-Vendres, Oran-Port-Vendres, Marseille-Philippeville. La loi du 20 juin 1881 y adjoignit un courrier par semaine dans les directions suivantes : Marseille-Bône, Cette-Marseille-Alger, Marseille-Tunis. La subvention fut portée à 880.000 francs pour 254.297 lieues, soit 3 fr. 46 par lieue marine.

Ce système dura jusqu'au 11 janvier 1898, date à laquelle le Parlement approuva, après de très laborieux pourparlers, une Convention conclue le 16 décembre 1896, dont voici l'exposé :

§ Convention du 16 décembre 1896

(Loi du 11 janvier 1898)

En vertu de la Convention du 16 décembre 1896,

approuvée par la loi du 11 janvier 1898, les services maritimes postaux sur l'Algérie, la Tunisie, la Tripolitaine et le Maroc, sont attribués pour 10 ans à 3 Compagnies de navigation : la Compagnie Générale Transatlantique, la Compagnie de Navigation Mixte, et la Société Générale de Transports Maritimes à Vapeur.

Les 3 Compagnies concessionnaires s'engagent à assurer gratuitement, le transport des dépêches, et à des prix fixés par le cahier des charges, celui des colis postaux, du personnel et du matériel de l'Etat.

Ces transports, au total, comporteront 20 services, dont 13 effectués par la Compagnie Générale Transatlantique, 6 par la Compagnie de Navigation Mixte et 1 par la Société Générale de Transports Maritimes à Vapeur.

La longueur du parcours est de 312.669 lieues marines. Les paquebots, en service ne pourront naviguer que sous certaines conditions de vitesse dont la moyenne horaire annuelle est fixée pour chaque ligne : elle varie de 10 à 13 et 15 nœuds, suivant la nature du parcours effectué.

Les Compagnies concessionnaires pourront exercer, pour leur compte, l'industrie du transport des passagers et des marchandises, les produits de ce transport leur appartenant exclusivement.

En cas d'hostilités ou de guerre maritime, les Compagnies contractantes s'engagent à ne pas sus-

pendre leurs services avant d'y avoir été autorisées par l'Etat. Dans les mêmes circonstances, l'Etat pourra exiger la remise des paquebots avec tout leur matériel et leurs approvisionnements, les armer et les affecter à telle destination qu'il lui plaira, en payant, pour tout loyer, une somme annuelle représentant l'intérêt à 5 o/o de leur valeur estimative, sauf à allouer, en outre, aux concessionnaires, au moment de la restitution, une indemnité proportionnelle au dépérissement constaté.

En toute circonstance extraordinaire, d'ailleurs, même hors le cas de grève maritime, le Gouvernement pourra acheter ou prendre à fret un ou plusieurs paquebots ou les requérir pour opérer des mouvements de troupes ou de matériel.

Comme contrepartie de ces charges, l'Etat consent au profit des Compagnies concessionnaires et pour l'ensemble des services qui leur sont confiés, une subvention annuelle et forfaitaire de 1.600.000 fr.

Il institue, en outre, des primes à la vitesse destinées à favoriser une transformation aussi rapide que possible du matériel naval. Le total des primes allouées ne pourra dépasser 400.000 francs par an.

Tel est, dans ses grandes lignes, le système qui fut instauré par la loi du 11 janvier 1898 pour assurer l'exécution des services maritimes postaux.

Les Conventions postales de 1898 étant venues à expiration en 1908, aucun accord ne put se faire en vue de leur renouvellement.

Elles furent, d'abord, prorogées de deux ans, puis, par tacite reconduction, de 6 mois en 6 mois, jusqu'en septembre 1914, date à laquelle les Compagnies concessionnaires demandèrent à reprendre, à partir de mars 1915, leur liberté d'action. Les Compagnies spécifièrent, d'ailleurs, qu'elles étaient prêtes à assurer leur concours à l'Etat sous tel régime provisoire, à définir. Dans ces conditions, le Ministre de la Marine n'eut qu'à leur demander de maintenir leurs services, et celles-ci acceptèrent de proroger la Convention pendant une nouvelle période de trois mois après le 12 mars 1915 avec faculté de prorogation de 3 mois en 3 mois.

Le 6 juin 1919, la Compagnie Générale Transatlantique et la Compagnie de Navigation Mixte auxquelles s'est jointe, en fait, la Société des Transports Maritimes à Vapeur, dénoncèrent définitivement leurs engagements.

Et depuis cette date, l'étude d'une Convention destinée à assurer la stabilité, en même temps que l'amélioration des services maritimes, est poursuivie. Mais les conférences préliminaires ont montré à quel point elle était laborieuse en raison de l'instabilité du change et des fluctuations du prix de tous les éléments d'une exploitation.

TITRE II

CRITIQUES ADRESSÉES AU MONOPOLE DU PAVILLON

Le monopole du pavillon a provoqué de la part du commerce algérien de nombreuses et violentes critiques.

Il est toutefois possible de les classer en trois catégories :

1° En cas de grèves maritimes, le monopole du pavillon a pour résultat de couper les communications entre la France et l'Algérie : il aboutit à la séquestration de cette dernière ;

2° Le monopole du pavillon a permis à 3 Compagnies françaises de navigation, les Compagnies concessionnaires des services maritimes postaux, de s'adjuger, en fait, le monopole de l'ensemble des transports franco-algériens ;

3° A l'abri de ce double monopole, ces 3 Compagnies de navigation ont négligé d'accroître et d'améliorer leur tonnage en raison du développe-

ment du trafic, d'où engorgement des transports, et se sont livrées à des hausses exagérées et à des remaniements continuels de tarifs, particulièrement préjudiciables au commerce algérien.

CHAPITRE PREMIER

GRÈVES MARITIMES

§ *Les grèves maritimes au XX^e siècle*

Leurs répercussions sur le commerce algérien

Ce fut pendant l'été 1900 qu'éclata la 1^{re} grève maritime de Marseille, déclarée surtout par sympathie après celles du Havre, de Rouen et de Dunkerque.

Jusqu'à cette époque, on pouvait espérer que les perturbations qui agitaient le monde du travail épargneraient nos marins du commerce, éloignés, par leur vie au large, des foyers d'agitation syndicaliste et jouissant, en raison de l'Inscription maritime (2), de certains avantages^e qu'ignoraient les autres corporations.

Mais, à la fin du XIX^e siècle, une telle évolution se produisit dans les milieux ouvriers que la profes-

(2) V. sur l'Inscription maritime, infra, p. 154.

sion de marin tend à se rapprocher de celle des salariés de toutes les autres industries (3).

Dès lors, à intervalles presque réguliers, 1901, 1902, 1903, 1904 (du 22 avril au 22 mai et du 22 août au 8 octobre), 1907, 1909 (du 24 mai au 27 juin), 1919, 1920 (grève pour protester contre l'embarquement d'un indigène de nationalité française) et 1922 (grève qui dura 54 jours), marins du commerce ou dockers, souvent les deux ensemble, sont en conflit, soit avec l'Administration de la marine, soit avec les armateurs : la grève sévit, quelquefois dans tous les ports de la Méditerranée, mais toujours à Marseille (4).

Quel en est le résultat sur nos relations économiques avec l'Algérie ?

En vertu de l'acte de navigation du 21 septembre 1793, un navire français ne conserve sa nationalité que si, notamment, les 3/4 de l'équipage sont français.

Comme la navigation entre la France et l'Algérie ne peut s'effectuer que sous pavillon national, il en résulte que nos marins du commerce ont le quasi-monopole de la navigation entre la France et l'Algérie.

(3) V. « Le monopole du pavillon et le régime de la navigation entre la France et l'Algérie » — Leruste — Bulletin de la réunion d'Etudes Algériennes, Juillet-Octobre 1910.

(4) V. « Le monopole du pavillon et les relations commerciales de l'Algérie avec la Métropole » — Mallarmé — Bulletin de la réunion d'Etudes Algériennes, Mai-Juin 1910.

En cas de grèves maritimes, leur défaillance aboutit donc à l'arrêt complet du trafic entre la Métropole et sa Province africaine et à la séquestration de cette dernière.

« Les priméurs pourrissent, les barriques s'accablent sur les quais d'Alger, d'Oran, de Bône, tandis que les fûts vides encombrant le port de Cette Blés et moutons algériens manquent la campagne agricole ou la « campagne » moutonnaire, même quand une récolte déficitaire ou un élevage insuffisant en France leur aurait assuré des prix très rémunérateurs. C'est la paralysie pure et simple de toute la vie économique de la Colonie ; c'est un sentiment général d'insécurité, de découragement, qui se répand sur les Colons. » (5).

§ *La solution algérienne : la liberté du pavillon*

Puisqu'en cas de grèves maritimes, disent les Algériens, le monopole du pavillon a pour effet d'interrompre les communications avec la Métropole, qu'on abroge définitivement un tel régime et qu'on autorise les navires étrangers à participer en tout temps au trafic franco-algérien (liberté complète du pavillon).

Les desiderata de l'Algérie sur ce point se sont

(5) V. « Les relations maritimes entre la France et l'Algérie » — H. Hauser Revue Politique et Parlementaire — Février 1913.

manifestés, après chaque grève, par des vœux multiples, mais concordants, soit d'Assemblées consulaire, soit d'Assemblées politiques, soit de représentants algériens au Parlement, vœux dont la forme ne laisse aucun doute sur la pensée de leurs auteurs.

Aux Délégations Financières (6) de 1907 (lendemain de grève), le rapport général sur le budget de 1908 disait à cet effet : « Il semble que la réforme fondamentale à réaliser consiste à rapporter purement et simplement la loi du 2 avril 1889 pour en revenir au régime de la liberté du pavillon ».

En 1909 (autre période de grèves), M. Maurice Colin, Député d'Alger, interprétait bien l'opinion du commerce algérien, lorsqu'il déclarait à la Chambre (7) : « Je suis bien sûr, Messieurs, que si les pro-
« moteurs de la loi du 2 avril 1889 avaient prévu les
« grèves d'inscrits maritimes, et surtout, s'ils avaient
« prévu que ces grèves deviendraient, à Marseille,
« une véritable maladie endémique, ils n'auraient
« pas proposé le régime qu'ils vous ont fait adopter.
« Je suppose, en effet, chez les promoteurs de la loi
« du 2 avril 1889, assez de patriotisme pour être con-
« vaincu que s'ils se proposaient d'avantager l'arme-
« ment français, ils ne se proposaient nullement

(6) Les Délégations Financières (3 sections : Colons, Non Colons, Indigènes Musulmans) constituent avec le Conseil Supérieur du Gouvernement les 2 Assemblées délibérantes de l'Algérie.

(7) Ces paroles furent prononcées au cours des débats sur la loi du 22 juillet 1909 — V. infra p. 48.

« d'organiser systématiquement la ruine de l'Algé-
« rie et la ruine corrélative de la France... » Et
M. Maurice Colin ajoutait : « Aussi, Messieurs, si je
« ne m'inspirais que des intérêts bien entendus, soit
« de l'Algérie, soit de la France, je n'hésiterais pas à
« vous demander, comme on le demande actuelle-
« ment en Algérie, la suppression radicale et défini-
« tive du monopole du pavillon. Je vous demande-
« rais de supprimer complètement la cause qui
« entraîne les effets désastreux dont je viens de vous
« parler... »

Après les grèves du printemps de 1922, le
17 juin, M. Steeg, Gouverneur général de l'Algérie,
au cours d'une Assemblée plénière des Délégations
financières, résumait la discussion en ces termes :

« Quel est le sens de la motion des honorables
« délégués ? M. le Président de la Commission inter-
« délégataire, avec une forte sobriété, l'a mis en
« lumière. Ce sens, le voici :

« Nous voulons la suppression du monopole du
« pavillon. Cette suppression, nous l'avons deman-
« dée hier, nous la demandons aujourd'hui, nous
« l'exigerons demain avec tant de ténacité qu'il fai-
« dra bien qu'on finisse par nous l'accorder. Et, en
« attendant, nous n'acceptons ni conversations, ni
« pourparlers, ni négociations avec le Gouvernement
« métropolitain ou avec les Compagnies, en ce qui
« concerne les transports maritimes. »

Le 18 octobre 1922, vœu identique de la Cham-

bre de Commerce d'Alger qui « réclame une fois
« de plus, et avec la plus vive insistance, l'abroga-
« tion de la loi du 2 avril 1889 réservant au pavillon
« français le monopole de la navigation entre la
« France et l'Algérie. »

Ce vœu de la Chambre de Commerce d'Alger
était successivement adopté par les Conseils géné-
raux d'Alger, d'Oran, de Constantine, le Syndicat
Commercial algérien (24 octobre 1922), l'Union
Automobile algérienne et la plupart des Assemblées
consulaires ou municipales.

Donc, abrogation de la loi du 2 avril 1889 et
retour à la liberté complète du pavillon, telle est
la solution que réclame le commerce algérien en
vue d'éviter les fâcheux effets des grèves maritimes
sur les relations économiques entre l'Algérie et la
Métropole.

§ *La liberté du pavillon, inefficace en cas
de grèves maritimes*

Cette réforme radicale que demande l'Algérie —
la liberté du pavillon — aurait-elle vraiment, en
cas de grèves maritimes, l'avantage d'écarter le
malaise économique qui sévit à ce moment-là sur
son commerce par suite de l'interruption des com-
munications avec la Métropole ?

Notre Province africaine le prétend :

Si le pavillon étranger participe en temps ordi-

naire au trafic franco-algérien, en cas de défaillance du personnel français navigant, les Compagnies étrangères de navigation continueront, avec un supplément de tonnage, à assurer à elles seules les relations maritimes avec la France, et l'Algérie n'aura plus à craindre l'isolement qui résultait pour elle de l'application du monopole du pavillon.

Nous ne pouvons, à cet égard, partager un tel optimisme :

Nous croyons que si des grèves maritimes se produisent, la liberté du pavillon sera impuissante à enrayer la crise économique que ce fléau périodique déclanche automatiquement sur nos relations commerciales avec l'Algérie.

L'erreur de cette dernière consiste, en effet, à ne voir dans la grève maritime qu'un conflit local, alors que, de plus en plus, il devient international.

Nous n'en sommes plus au temps où les classes ouvrières des différents pays s'ignoraient, où, d'autre part, la grève n'était qu'un moyen plus pressant de revendication d'avantages professionnels. Aujourd'hui, chaque groupement corporatif n'est, dans l'intérieur d'un pays, qu'un rameau d'une plus vaste association, englobant, sans distinction de nationalité, tous les salariés d'une même industrie.

La grève tend donc à s'internationaliser, et son but est généralement politique.

L'industrie des transports maritimes n'a pas échappé à cette évolution : la Fédération Nationale

des Syndicats Maritimes n'est qu'une section de la Fédération Internationale des Transports (I. T. F.).

Dans une Conférence internationale des gens de mer tenue à Londres, le 15 mai 1923, concernant leurs revendications générales et les modalités de l'action qu'il faut exercer pour les faire aboutir, une résolution fut adoptée à l'unanimité, des termes de laquelle il résulte que cette action devra notamment se manifester par la pression des députés socialistes et révolutionnaires des pays représentés sur leurs Gouvernements et Parlements respectifs (8).

Une politique internationale est donc à la base de la nouvelle organisation des Syndicats maritimes.

Dès lors, qu'un conflit s'élève à l'intérieur d'un pays, entre armateurs et marins du commerce, et, sur un mot d'ordre du Bureau de l'I. T. F., la grève s'étend aux autres nations maritimes où les marins se solidarisent en vue de poursuivre une action commune.

On se demande, dans ces conditions, comment la liberté du pavillon pourrait, en cas de grèves, améliorer nos relations économiques avec l'Algérie !

Dans un article paru à la *Dépêche de Constantine*, le 12 décembre 1922, M. Cuttoli, Sénateur de Constantine, exprimait de telles craintes en ces termes :

« Je sais qu'on nous offre à cette fin la liberté
« du pavillon, panacée algérienne. La liberté du

(8) V. Le Travailleur de la Mer, Mai-Juin 1923.

« pavillon, c'est une formule magique comme celles
« qui fleurissent d'irréalité les contes orientaux. Plu-
« sieurs fois, estimant que le rôle d'un homme poli-
« tique n'est pas d'être à la remorque de l'opinion,
« je me suis élevé contre cette grande illusion... »
Puis, plus loin : « D'ailleurs, même si la liberté du
« pavillon était le talisman que l'on dit, il faut
« remarquer, en tout cas, qu'elle n'est aucunement
« un obstacle décisif à la grève, et qu'avec l'inter-
« *nationalisation* croissante des Fédérations de ma-
« rins des différents pays, nous serons, malgré la
« disparition de notre pavillon, en présence de con-
« flits aussi désastreux. »

Cette opinion confirme la nôtre : la liberté du pavillon, formule décevante, est impuissante, en cas de grèves, à assurer la continuité de nos relations maritimes avec l'Algérie.

§ *La solution métropolitaine :*

loi du 22 juillet 1909

En présence de ce fléau périodique que constituent indéniablement, pour le commerce algérien, les grèves maritimes, la Métropole est-elle demeurée indifférente ?

Non. Mais elle a pensé que sans aller jusqu'à la réforme radicale de la suppression du monopole du pavillon demandée par sa Province africaine, elle pouvait, dans le cadre de la loi du 2 avril 1889,

assurer, en cas de grèves, le maintien permanent de sa liaison maritime avec l'Algérie, par la levée temporaire du monopole du pavillon et l'admission provisoire de la marine marchande étrangère à participer au trafic franco-algérien.

C'est à ce but que répond la loi du 22 juillet 1909 : il est intéressant d'en connaître les sources.

a) *Les suggestions de M. Jonnart, Gouverneur général de l'Algérie, en 1904.*

Déjà, le 14 novembre 1904, après les deux grèves de Marseille, l'une de mai, l'autre d'août-septembre, M. Jonnart, Gouverneur général de l'Algérie, avait fait part au Ministre de l'Intérieur de la gravité de la situation et des différents remèdes qu'à son avis on pouvait y apporter.

Voici quelles étaient les principales mesures qu'il préconisait à cet égard :

1° Exécution par l'Etat des services urgents que les Compagnies de navigation sont dans l'impossibilité d'assurer (emploi de bâtiments de guerre pour la poste et de transports de l'Etat pour les passagers et les denrées périssables) ;

2° Réquisition du matériel des Compagnies concessionnaires ;

La Convention du 16 décembre 1896 prévoit bien le droit de réquisition au profit de l'Etat, mais seule-

ment en temps de guerre. Il y aurait lieu, lors du renouvellement de cette Convention, d'étendre au cas de grève les droits de l'Etat sur ce point.

3° Levée temporaire du monopole du pavillon ;

Cette idée n'était pas nouvelle : consacrée, en cas d'urgence, par la législation antérieure de 1841, 1843 et 1851 (9), elle venait d'être à nouveau soulevée, quelque temps auparavant, et sur les instances de M. Jonnart, à l'occasion d'un projet de loi, déposé le 14 juin 1904 sur le Bureau de la Chambre des Députés, ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à suspendre, en cas de circonstances exceptionnelles, l'application de la loi du 2 avril 1889. Ce projet, examiné par la Commission des Douanes, avait été ajourné au mois d'octobre de la même année et, d'un accord tacite, son examen avait été finalement abandonné.

M. Jonnart crut devoir en reprendre les bases en novembre 1904, et voici dans quels termes il recommande la mesure dont il s'agit :

« Elle peut, si elle est conçue avec quelque
« largeur, fournir d'excellents résultats. Les grands
« ports de la Méditerranée et de l'Océan sont pleins
« de bateaux étrangers de tout tonnage qui, non
« seulement ne font pas de services réguliers, mais
« qui naviguent sans ordre et prennent le fret où
« ils le trouvent. Ils n'ont ni spécialités déterminées,

(9) V. *supra*, p. 16.

« ni itinéraires fixes. Ce sont les fiacres de la mer,
« suivant l'expression juste et pittoresque d'un
« membre du Syndicat commercial. Sur quelques
« télégrammes, ils peuvent arriver rapidement en
« grand nombre. Sans doute, ces navires ne sont,
« en général, ni rapides, ni luxueux. Mais il ne s'agit
« pas du transport des voyageurs. Contrairement à
« l'impression superficielle, les voyageurs ont beau-
« coup moins souffert de la grève que les marchan-
« dises. Ils ont été gênés et retardés, mais ils sont
« partis, tandis que j'ai indiqué, et le fait et ses
« conséquences dommageables, les marchandises
« étrangères sont le plus souvent restées à quai.

« Toutefois, ajoute-t-il, si l'on invite à charger
« les bateaux étrangers, il faut leur donner une cer-
« taine sécurité. La liberté du pavillon ne saurait
« s'évanouir à l'heure même de la fin de la grève,
« qui peut être brusque et qui est le plus souvent
« imprévue. Sans fixer de date pour le chargement,
« on pourrait disposer que le déchargement des mar-
« chandises françaises transportées en port algérien
« par navire étranger, et vice versa, devrait être
« effectué dans un délai de dix jours, par exemple,
« après la cessation officiellement reconnue de la
« grève...

« Enfin, mon sentiment est que le législateur,
« tout en renvoyant à l'exécutif pour constater les
« faits, fixer les dates et publier par décret, doit
« déclarer la mesure, non pas facultative, mais obli-

« gatoire. L'expérience l'a prouvé maintes fois : de
« grandes grèves maritimes comme celles de cette
« année ne vont pas sans des conflits sociaux dans
« lesquels la liberté d'action du Gouvernement ne
« peut pas demeurer entière. Si la suspension du
« monopole est facultative, et si le Gouvernement
« la décrète de son initiative, on ne manquera pas
« de dire qu'il intervient dans le conflit et qu'il favo-
« rise une des parties au détriment de l'autre. Il le
« craindra à juste titre, et l'Algérie pâtera dans
« ses intérêts légitimes de ces préoccupations
« d'ordre politique ou d'un souci trop scrupuleux
« d'impartialité. Il est sage de les épargner d'avance.

« La loi disposerait, en conséquence, qu'au cas
« où une grève maritime d'un caractère général
« affecterait, par exemple, les deux tiers du tonnage
« total des navires servant régulièrement au cabo-
« tage entre la France et l'Algérie, la loi du
« 2 avril 1889 serait suspendue, pendant la durée
« de ladite grève, prolongée d'un délai franc de dix
« jours. Cette suspension serait publiée par décret
« après constatation par le Gouvernement des condi-
« tions déterminées par la loi. La fin de la grève
« donnant ouverture au délai de déchargement se-
« rait constatée dans la même forme.

« J'estime que, sans ébranler le principe du
« monopole du pavillon et sans en compromettre,
« en fait, l'application normale, cette solution ap-

« porterait, en temps de crise, de grands apaisements à l'Algérie... »

4° Emprunt du territoire étranger :

Cette mesure vise le cas de grèves des dockers, aussi dangereuses que celles provenant du fait des Compagnies, des états-majors ou des équipages, surtout lorsqu'elles s'étendent, comme elles l'ont fait en 1904, du port de Marseille aux autres ports français de la Méditerranée.

Qu'importe, en effet, que le transport par mer puisse s'effectuer, si les marchandises, à leur arrivée à terre, ne peuvent être acheminées vers leurs destinations respectives par suite de la défaillance de la main-d'œuvre affectée aux opérations de déchargement de ces marchandises !

Seront-elles débarquées en territoire étranger pour être introduites en France par la frontière terrestre ?

Mais, alors, en vertu de la loi du 17 juillet 1867, qui subordonne l'admission en franchise des produits algériens à leur importation directe dans les ports de la Métropole, ces marchandises seront réputées étrangères et taxées comme telles.

Il faut donc qu'en cas de grève des dockers, une disposition puisse autoriser l'accès du territoire étranger aux produits algériens, sans que les intérêts du commerce aient à en souffrir.

« ...Le meilleur moyen d'assurer aux marchandises algériennes leur débarquement dans les ports

« français, c'est de le leur permettre dans les ports
« étrangers. Lorsque les grévistes se rendront
« compte que leur refus aboutira, principalement,
« à faire verser leurs propres salaires dans les mains
« de leurs camarades de Barcelone ou de Gênes, ils
« seront probablement amenés à appliquer aux pro-
« venances algériennes un traitement spécial,
« comme ils l'ont fait, d'ailleurs, pour les primeurs
« débarquées, à plusieurs reprises, malgré la grève.
« Ainsi, même sans qu'il soit appliqué, la recon-
« naissance officielle de ce procédé produirait, on
« peut l'espérer, un effet utile. »

Sous quelle forme permettra-t-on, en cas de grève des dockers, l'emprunt du territoire étranger aux produits algériens ?

M. Jonnart pensait qu'une simple décision administrative était éventuellement suffisante pour accorder cette autorisation :

Le Code des Douanes des 6 et 22 août 1791 porte, en effet, que « les marchandises qui ne pourraient
« être transportées directement par terre d'un lieu
« à l'autre du royaume qu'en empruntant le terri-
« toire étranger ne seront sujettes à aucun droit
« d'entrée ou de sortie ».

Or, l'impossibilité, en temps de grève des dockers, du transport direct d'Algérie en France, ou vice versa, est un fait matériel que l'Administration a qualité pour constater.

La seule difficulté résulte de ce fait que le légis-

lateur n'a parlé que du transport par terre. Le Ministre des Finances pourra-t-il, appliquant la loi dans son esprit, étendre implicitement aux transports par mer le régime de l'emprunt du territoire étranger ?

M. Jonnart le croyait. Mais il estimait que si le Gouvernement ne partageait pas sa manière de voir, il fallait demander au Parlement de modifier le texte de la loi de 1791 par l'incorporation d'une phrase visant l'impossibilité du transport direct par mer.

Telles étaient les mesures qui paraissaient le plus recommandables à M. Jonnart, en vue de sauvegarder, en cas de grèves maritimes et dans le cadre du monopole du pavillon, les intérêts légitimes du commerce algérien.

b) *Le rapport Vel-Durand* (10).

Les suggestions de M. Jonnart ne manquèrent pas d'éveiller l'attention du Gouvernement.

Au mois de décembre 1904, une Commission interministérielle était instituée, avec mission de rechercher les mesures à prendre pour sauvegarder, en cas d'interruption des services maritimes, la situation commerciale et agricole de l'Algérie.

Le 17 février 1905, un rapport très complet était présenté, au nom de cette Commission, par son Pré-

(10) V. J. O. 18 mars 1905 p. 1749.

sident, M. Vel-Durand, Conseiller d'Etat: en dehors de considérations très intéressantes — mais qui dépassent les limites de notre étude sur le règlement amiable des conflits du travail maritime par voie de conciliation et d'arbitrage obligatoire, le rapport de M. Vel-Durand sanctionnait dans ses grandes lignes l'ensemble des propositions du Gouverneur général.

Toutefois, nous l'avons vu, M. Jonnart demandait que la levée temporaire du monopole du pavillon fût, non pas facultative, mais obligatoire pour le Gouvernement, dès que serait officiellement constaté un arrêt de la navigation affectant les deux tiers du tonnage.

La Commission Vel-Durand ne crut pas devoir le suivre jusque-là :

Elle pensa « qu'une telle injonction n'était pas
« nécessaire pour protéger efficacement la Colonie,
« d'autant plus que le texte proposé par la Commis-
« sion, par cela même qu'il précise le mode de cons-
« tatation de l'interruption des relations maritimes,
« comporte comme une obligation virtuelle de faire,
« le moment venu, application de l'autorisation
« donnée par la loi. Il n'est pas douteux, en effet,
« que le Gouvernement, bien que conservant théo-
« riquement sa liberté d'action, se considérera
« comme lié par la loi dès que surgiront les évé-
« nements entravant les services maritimes, et qu'il
« hésitera d'autant moins à agir qu'il sera couvert

« par un rapport du service compétent relatant l'ar-
« rêt des communications normales (11). Enfin, la
« responsabilité du Gouvernement étant en jeu, on
« peut être assuré qu'il ne prendra une telle mesure
« que dans des circonstances véritablement graves. »

c) *La loi du 22 juillet 1909* (12).

C'est dans ces conditions — mais seulement cinq ans après, à la suite de nouveaux conflits sociaux — que fut votée la loi du 22 juillet 1909, qui s'inspire des suggestions de M. Jonnart, approuvées dans l'ensemble par la Commission Vel-Durand.

Elle comprend trois séries de dispositions :

1° En cas d'événements exceptionnels ayant pour effet d'interrompre temporairement les relations maritimes entre la France et l'Algérie (13), le Gouvernement pourra suspendre, par décret rendu en Conseil des Ministres, et pendant tout le temps que durera cette interruption, l'application de la loi du 2 avril 1889.

2° Le Gouvernement pourra également, dans la même forme et durant la même période, admettre

(11) M. Vel-Durand proposait de confier ce soin au service des Postes.

(12) Pr. loi Ch. 1909, ann. 2518, J.O. Doc. parl. p.1.563 — Rapport Thiéry, Ch. 1909, ann. 2547 — Rapport Viger, Sénat 1909, ann. 223.

(13) La loi du 22 Juillet 1909 s'applique également à la Corse.

exceptionnellement, au bénéfice de leur origine, les produits algériens, tunisiens ou français, qui, par suite de l'interruption des relations normales, ne pourraient être importés en France ou en Tunisie dans les conditions réglementaires (14).

3° Il sera institué, par décret du Président de la République, un Conseil permanent d'arbitrage, qui devra être saisi sans délai des différends d'ordre collectif entre les Compagnies de transports et leurs équipages.

Un règlement d'administration publique déterminera la composition de ce Conseil, dont feront partie, en nombre égal, des représentants désignés par les employeurs et par les employés, la procédure de ce Conseil et le délai dans lequel il devra rendre sa sentence (15).

d) Les lacunes de la loi du 22 juillet 1909.

La loi du 22 juillet 1909 fut appliquée pour la première fois au moment des grèves de 1922.

Notre Province africaine a prétendu qu'en cette occasion, la loi de 1909 s'est révélée impuissante à

(14) Le Gouvernement jugea préférable la voie législative à la solution administrative proposée par M. Jonnart en 1904.

(15) L'insertion de cette disposition, qui dépasse le cadre de la loi du 22 juillet 1909, résulte de l'intervention du parti socialiste qui lia à la question des régimes du commerce et de la navigation applicables à l'Algérie en temps de grève, la solution des conflits pouvant survenir entre armateurs et gens de mer.

protéger son commerce contre les effets désastreux des grèves maritimes.

L'Algérie a notamment évalué à plus de 30,000 passagers le nombre des Nord-Africains qui se sont trouvés immobilisés à Marseille et à 15 millions environ les pertes subies par son commerce en raison de l'interruption des communications avec la Métropole.

A notre avis, si le commerce algérien n'a pas reçu tous les apaisements qu'il était en droit d'espérer, la cause en est moins au principe de la levée temporaire du monopole du pavillon, qui par lui-même est excellent, qu'aux lacunes que revêt sur ce point la loi du 22 juillet 1909 et qu'il convient de signaler :

Il est à remarquer, tout d'abord, que, contrairement aux propositions de MM. Jonnart et Vel-Durand, cette loi ne donne pas au pavillon étranger les garanties suffisantes pour l'inciter, en cas de grèves, à s'installer provisoirement sur les trafics franco-algériens.

La loi du 22 juillet 1909, sans fixer aucun délai pour le déchargement des marchandises transportées de France en Algérie, et vice-versa, par navires étrangers, autorise simplement le Gouvernement, en cas d'interruption des services maritimes, à suspendre par décret l'application du monopole du pavillon, « pendant tout le temps que durera cette interruption », le retour au régime normal étant pro-

noncé dans la même forme « aussitôt que les circonstances le permettront ».

On se demande, dans ces conditions, quelles sont les Compagnies de navigation étrangères qu'une faveur aussi précaire pourrait intéresser !

Le législateur de 1909 n'a fait, d'autre part, de la levée temporaire du monopole du pavillon, qu'une simple faculté pour le Gouvernement, mais non pas une obligation stricte, « pensant, suivant l'avis de « M. Vel Durand, que celui-ci se considérera comme « lié par la loi dès que surgiront les événements « entravant les services maritimes... » (16)

« Naïf optimisme ! disait, en 1912, M. Henri •
« Hauser, dans une étude sur *Les Relations mari-
« times entra la France et l'Algérie* (17), le
« Gouvernement ne s'est jamais considéré et ne se
« considérera jamais comme lié par cette loi... »
Puis, plus loin :

« Il importe de revenir au plus vite au texte
« primitif de M. Jonnart. Que l'on entoure de toutes
« les garanties utiles la proclamation de l'interrup-
« tion des services. Mais cette interruption dûment
« constatée doit entraîner *ipso facto* la suspension
« de la loi de 1889 et les conséquences douanières
« de cette suspension. »

Suivant sur ce point l'opinion de M. Hauser, nous estimons qu'ainsi corrigée, la loi du 22 juillet

(16) V. *supra*, p. 47.

(17) V. art. Hauser, déjà cité.

1909 pourrait être un excellent palliatif aux funestes répercussions des grèves maritimes sur le commerce algérien.

§ *Une politique paritaire...*

« Il faut, d'ailleurs, convenir, disait en 1922, « M. Cuttoli, Sénateur d'Alger (18), que c'est à tort « que la polémique locale a rétréci le problème au « point de le confiner dans cette question : « Liberté « ou monopole du pavillon ? » Ce qu'il faut envi- « sager, ce qu'il faut avant tout réclamer du Gou- « vernement, c'est une révision d'ensemble de notre « législation maritime, et surtout une réglementa- « tion efficace des rapports entre le capital et le tra- « vail. Mais c'est là une tâche considérable et déli- « cate, et il faut parer au plus pressé.

« D'accord avec mes collègues algériens du « Sénat, j'ai saisi la Commission de l'Algérie de « la question et lui ai demandé d'étudier avec nous « les moyens de remédier aux « grèves de Mar- « seille », maladie chronique de notre colonie. On « peut agir en deux sens : rendre impossibles les « grèves ou éviter leurs conséquences, supprimer « la cause ou supprimer l'effet.

« Je crois qu'il faut agir dans les deux sens « à la fois.

(18) V. La Dépêche de Constantine — 12 décembre 1922 — déjà citée.

« ...N'est-ce pas dans la voie d'une politique
« paritaire qu'il faut marcher hardiment, mais
« d'une politique paritaire avec des sanctions effi-
« caces contre les armateurs ou les inscrits défail-
« lants ? Il est difficile, mais non impossible, de
« trouver des sanctions qui portent. Afin de donner
« plus de sécurité aux parties et d'augmenter les
« chances d'accord, on pourrait instituer, au-dessus
« de la Commission paritaire, une juridiction d'ap-
« pel. Ces modalités sont à déterminer. Mais le prin-
« cipe me semble indiscutable et conforme à l'évo-
« lution sociale de la République. »

Il convient, à cet égard, de rappeler que la solution de l'arbitrage, dans laquelle M. Cuttoli voit un élément de raréfaction des grèves maritimes, existe. La loi du 22 juillet 1909, nous l'avons vu, a décidé la création, par décret, d'un Conseil permanent d'arbitrage devant connaître des différends d'ordre collectif entre les armateurs et leurs équipages. Un décret du 19 mars 1910 porte application de cette loi. Mais, en fait le Conseil permanent d'arbitrage qu'il institue n'a jamais fonctionné. Il devait, en effet, comprendre un certain nombre de membres élus, soit par les armateurs, soit par les personnels navigants. Or, indépendamment des difficultés d'application inhérentes au système très compliqué d'élection auquel on s'était arrêté, l'institution se heurta à une vive opposition des personnels navigants, qui, dans les deux élections auxquelles il fut

procédé en 1910 et 1911, s'abstinrent en très grande majorité de voter.

La guerre de 1914 survint sur ces entrefaites, rendant complètement inapplicable le décret du 19 mars 1910, en raison de l'impossibilité de procéder à des opérations électorales. Estimant, toutefois, qu'il était indispensable, pendant la durée des hostilités, d'aplanir dans le plus bref délai possible, par voie de conciliation et d'arbitrage, les différends pouvant s'élever entre les armateurs et les personnels employés par eux, le Gouvernement fut amené à instituer, par simples arrêtés rendus en marge de la loi du 22 juillet 1909 et du décret du 19 mars 1910, un organisme nouveau de conciliation et d'arbitrage qui a permis de résoudre sans arrêts du travail un grand nombre de différends survenus entre armateurs et marins au cours des années 1918 et suivantes, jusqu'à 1920 inclus.

Mais cet organisme n'était, en quelque sorte, qu'un expédient sans base légale, composé par des circonstances exceptionnelles. Il était donc nécessaire d'établir une nouvelle réglementation destinée à permettre de résoudre pacifiquement les conflits pouvant survenir entre les Compagnies de transports maritimes et les personnels navigants.

Cette réglementation vient de faire l'objet d'un très récent décret (24 septembre 1925) qui simplifie considérablement les opérations électorales prévues par le décret de 1910 et confie la désignation des

arbitres aux organisations professionnelles d'employeurs et d'employés.

Toutefois, comme le décret de 1910, le nouveau règlement attribue spécialement les fonctions d'arbitres à de hauts magistrats, membres du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation ou de la Cour d'Appel de Paris, qui, siégeant dans toutes les affaires, constitueront la partie permanente du Conseil d'arbitrage et assureront l'unité de sa jurisprudence, tandis que siégeront à côté d'eux, selon la nature des affaires, des coarbitres employeurs et des coarbitres employés, correspondant dans chaque section à la catégorie d'armement ou de personnel navigant spécialement intéressée.

Saans doute, ce règlement n'a pu prévoir aucune mesure de contrainte astreignant les parties à se soumettre aux procédures de conciliation et d'arbitrage qu'il a fixées, puisque le principe de l'arbitrage obligatoire n'est pas inscrit dans notre législation.

Du moins, la loi du 22 juillet 1909 a fait une obligation au Gouvernement de « saisir sans délai » le Conseil permanent d'arbitrage des différends d'ordre collectif entre les Compagnies de transports maritimes et leurs équipages. En outre, l'Etat, dans les diverses conventions qu'il passe avec les Compagnies de navigation, concernant l'exploitation de ses services maritimes postaux, prend de plus en plus l'habitude d'insérer au cahier des charges une clause

portant obligation pour les Compagnies de soumettre à l'arbitrage tous différends d'ordre collectif survenant entre elles et leur personnel navigant, à l'occasion du travail maritime. Enfin, la nouvelle réglementation prévue par le décret du 24 septembre 1925, mettant en présence, en cas de différend d'ordre collectif, les mandataires des armateurs et des marins, les habituera à reconnaître l'existence d'un organe de conciliation et permettra de les convaincre de la nécessité de substituer le recours à la justice à l'état de guerre économique représenté par les conflits du travail (19).

§ *Un plan de mobilisation maritime...*

« D'autre part, ajoutait M. Cuttoli, et afin de
« supprimer l'effet de la suspension du contrat de
« travail, ne faudrait-il pas organiser, en cas de
« grèves, la rapide utilisation, à l'aide des marins
« de l'État, des navires assurant la liaison entre la
« France et la France d'outre-mer, ainsi que la réqui-
« sition de ces navires en cas de lock-out ?

« Ne faudrait-il pas que le Ministère de la Ma-
« rine de guerre et le Sous-Secrétariat de la Marine
« marchande établissent un véritable plan de mobi-
« lisation maritime ? Ne faudrait-il pas que des
« officiers de la marine de guerre eussent leur poste
« fixé d'avance en cas de grèves, et que tels contin-

(19) J.O., 4 Octobre 1925, p. 9.612.

« gents de marins de l'Etat eussent leur place et
« leurs fonctions déterminées à bord de tels paque-
« bots ?

« Ce n'est pas une solution utopique, puis-
« qu'elle fut adoptée lors de la dernière grève. Mais
« cette solution vérifiée, nous en demandons l'appli-
« cation automatique, immédiate et organisée. Nous
« demandons qu'elle prévale dans l'ordre. La période
« de désarroi, humiliante pour notre pays, dont les
« passagers furent les victimes indignées, ne doit
« plus se renouveler. Il s'agit d'assurer la perma-
« nence d'un service public. C'est le devoir de l'Etat
« d'y pourvoir en cas de grève ou de lock-out.

« Il ne peut pas s'y refuser, puisqu'il en a les
« moyens et qu'il lui suffirait d'avoir la volonté de
« prévoir pour les rendre efficaces. » (20)

(20) V. en ce sens vœu Délég. Non Colons, 26 Mai 1920.
d° Assemblée des Présidents des Syndicats Commerciaux et
Industriels d'Algérie 18 Déc. 1922.

CHAPITRE II

LE « MONOPOLE A L'INTÉRIEUR DU MONOPOLE »

Deuxième critique à la loi du 2 avril 1889 : le monopole du pavillon a permis aux Compagnies concessionnaires des services maritimes postaux de s'adjuger, en fait, l'ensemble des transports entre la France et l'Algérie.

§ *Un « trust » de la Méditerranée occidentale*

En 1904, M. Jonnart, Gouverneur général de l'Algérie, s'exprimait en ces termes : « A l'abri de la loi du 2 avril 1889... le système actuel a assuré ou peu s'en faut le monopole aux Compagnies concessionnaires. Par des ententes, d'ailleurs faciles, celles-ci ont éloigné tous les rivaux éventuels... A l'heure actuelle, elles exercent sur l'ensemble de l'intercourse méditerranéenne une hégémonie dont on peut dire qu'elle est pacifique parce qu'elle fait le désert autour d'elle... »

Dans sa lettre, déjà citée (1), du 14 novembre

(1) V. *supra*, p. 40.

1904 au Ministre de l'Intérieur, M. Jonnart dénonçait également le monopole que la loi du 2 avril 1889 « assure en fait à un petit nombre de Compagnies « syndiquées ».

M. Vel-Durand, dans son rapport du 17 février 1905, formulait la même critique. Et M. Willot, Inspecteur général des P. T. T., dans une *Notice sur l'organisation des services maritimes postaux entre la France et l'Algérie*, parue à la même époque, déclarait que « les trois Compagnies se sont coalisées ou syndiquées en vue d'empêcher toute concurrence intérieure... »

En 1911-1912, au cours d'une crise des transports franco-algériens dont nous aurons prochainement l'occasion de parler, la critique se fit encore plus vive :

Dans une lettre commune adressée à la Compagnie Générale Transatlantique, à la Compagnie de Navigation Mixte et à la Société Générale de Transports Maritimes à Vapeur (novembre 1911), les Chambres de Commerce de Cette et d'Alger déclaraient que « le monopole de fait dont jouissent précisément à la faveur du privilège du pavillon (2) « les Compagnies marseillaises « syndiquées » leur « fait une obligation stricte de ne pas se résoudre

(2) Cette expression de « privilège du pavillon » est impropre ; il ne faut pas confondre « privilège » et « monopole du pavillon », qui sont deux régimes absolument différents. V. *Supra*, p. 21.

« à supprimer en quelque sorte les relations commerciales établies entre le port de Cette et l'Algérie. »

Dans le même temps, une délégation du Syndicat des Marchands de Vins en gros de Bercy, assistée du président de la Chambre de Commerce de Paris, fait entendre au Ministre du Commerce des doléances semblables.

Et la même réforme est à nouveau demandée : l'abrogation de la loi du 2 avril 1889 et le retour à la liberté du pavillon !

§ Une mise au point qui s'impose

Cette incrimination d'un « monopole à l'intérieur du monopole », d'un « syndicat des Compagnies subventionnées », quelle en est exactement la valeur ?

D'abord, il convient évidemment de la restreindre aux seuls transports méditerranéens.

Car, entre l'Algérie et les ports de l'Atlantique, de la Manche et de la Mer du Nord — où le trafic a son importance — la concurrence est vive et le petit armement se défend avec vigueur contre l'emprise des grandes Compagnies de navigation.

Il suffit, pour s'en convaincre, de parcourir la liste des armateurs qui participent à ce trafic :

Seule, parmi les ex-Compagnies concessionnaires, la Compagnie Générale Transatlantique en-

tretient sur ces lignes quelques cargos en service.

En outre, huit armateurs qui, avant la guerre, ne recherchaient pas ce trafic, s'y intéressent actuellement (3).

En ce qui concerne uniquement les lignes méditerranéennes, que la concurrence entre armateurs y soit faible, que le rayon d'action de chaque Compagnie de navigation soit nettement délimité, que les tarifs soient sensiblement les mêmes et que certaines initiatives soient prises d'un commun accord, nous ne saurions le contester, puisque cette entente est la conséquence inévitable des conventions de 1898.

Mais l'unité d'action n'est pas forcément un « trust » (4) uniquement préoccupé d'éliminer toute concurrence intérieure :

Quelques essais d'armateurs (5) ont pu être tentés, qui n'ont pas réussi ; l'échec en est dû moins à la concurrence des Compagnies concessionnaires qu'aux aléas que comporte toute entreprise de transports franco-algériens — aléas dont nous parlerons bientôt — et à l'insuffisante surface financière des groupements qui se sont constitués.

(3) Compagnie Auxiliaire de Navigation, Compagnie des Bateaux à Vapeur du Nord, Compagnie Havraise Péninsulaire, Société Lalande, Lefebvre et C^{ie}, M. Lasry, MM. Ollivier et C^{ie} et Schiaffino et C^{ie}.

(4) Voir en ce sens lettre de M. J. Charles-Roux, président du Conseil d'administration de la Compagnie Générale Transatlantique, à M. le Gouverneur général de l'Algérie, 19 avril 1907.

(5) En 1906, la Compagnie Méditerranéenne ; en 1907, la Compagnie Franco-Tunisienne.

§ *La liberté du pavillon*

aboutit au monopole étranger

Qu'advierait-il, d'ailleurs, en cas de liberté du pavillon, des transports entre la France et l'Algérie ?

« ...La liberté du pavillon, disait M. Cuttoli dans l'article que nous avons déjà cité (6), le régime de libre et anarchique concurrence est un état théorique, en tout cas transitoire.

« L'armement a, en effet, recours à de trop gros capitaux et trop internationaux pour que les Compagnies étrangères, après quelque temps de lutte, ne s'entendent pas sur notre dos et ne mettent pas en faisceaux leurs pavillons multicolores pour prélever sur la Colonie un fret exagéré.

« Préférez-vous un monopole français — réglementé et contrôlé, car c'est ainsi seulement que nous l'admettons — ou bien abandonnez-vous ces avantages pour être à la merci d'un monopole de fait exercé sous pavillon anglais ou allemand, sans limite ni contrôle de l'Etat ?

« Voulez-vous, afin de profiter d'une concurrence momentanée des armateurs étrangers, abaisser le pavillon français en Méditerranée, pour faire, en définitive, une mauvaise affaire ?... »

Nous ne croyons pas qu'un seul Algérien, dont

(6) V. *Supra*, p. 52.

le patriotisme ne saurait être un seul instant mis en doute, puisse accepter la deuxième hypothèse, qui, d'ailleurs, bien plus que la première, serait préjudiciable à ses propres intérêts !

CHAPITRE III

INSUFFISANCE ET DÉFECTUOSITÉ DU TONNAGE

Ce « monopole à l'intérieur du monopole » n'aurait qu'un intérêt accessoire si l'Algérie n'y voyait la source d'inconvénients multiples, au premier plan desquels il faut placer l'insuffisance et la défectuosité des transports algériens :

A la faveur du monopole du pavillon, les Compagnies concessionnaires, maîtresses du trafic, ont négligé tout accroissement comme toute amélioration de leur tonnage, en servige sur l'Algérie, et se maintenant constamment au-dessous des besoins du commerce algérien, ont provoqué des crises périodiques de transports dont il souffre considérablement.

C'est en 1912 que fut surtout formulé ce reproche : cherchons quelle en est la valeur.

§ La crise de surproduction de 1911-1912

En 1911, la récolte des vins avait été extrêmement abondante en Algérie. La même année, il y avait

eu en France une récolte déficitaire. Il devait nécessairement résulter de cette coïncidence un très important mouvement d'échanges de vins et de fûts vides en retour entre la France et l'Algérie.

Or, ce mouvement d'échanges s'effectua dans des conditions déplorables : engorgement général des transports, retards invraisemblables à la livraison, séjours interminables sur quai, détériorant le matériel, abîmant les vins et augmentant considérablement les frais de location des futailles.

La crise se manifesta surtout par l'encombrement des ports d'Alger et d'Oran, qui exportent à eux seuls la presque totalité (87 o/o environ) des vins d'Algérie. Elle fut caractérisée dans ces ports par une allure extraordinairement rapide et en quelque sorte torrentielle. Brusquement, à un moment où les cours sont favorables, tous les propriétaires se décident à vendre. Par la voie ferrée et par les routes, de jour et de nuit, les tonneaux affluent. En quelques jours, ils couvrent entièrement, non seulement les terre-pleins affectés au dépôt des marchandises, mais même les rampes d'accès aux ports, les voies ferrées, les gares maritimes. Sur les quais, tout mouvement de wagons devient impossible ; le service du chemin de fer est paralysé ; l'évacuation des marchandises importées, et notamment des tonneaux vides, devient très difficile, car, dans la hâte, on a mélangé les lots, qu'il faut reconstituer au milieu d'un inextricable désordre ; les opé-

rations des navires sont considérablement ralenties ; certains partent avec un chargement incomplet (1).

En même temps, les navires étant immobilisés, des ports français importants, comme Cette et Nice, se trouvent presque privés de relations avec l'Algérie ; les fûts vides s'accumulent sur les quais de Cette et dans les magasins de la ville ; les entrepreneurs cettois de location de fûts perdent leur campagne.

§ Pénurie de navires...

Quelle est la cause d'un tel désastre ? Uniquement, dit-on, le monopole du pavillon, responsable de la pénurie des navires en service sur l'Algérie.

Il faut donc : sinon abroger la loi du 2 avril 1889, tout au moins, en temps de crise économique, en suspendre l'application en exécution de la loi du 22 juillet 1909, qui autorise le Gouvernement à prendre cette mesure « en cas d'événements exceptionnels ayant pour effet d'interrompre temporairement les relations maritimes sous pavillon français. »

Admettons un instant la cause et voyons ce que vaut le remède proposé :

La loi du 22 juillet 1909, ne l'oublions pas,

(1) Voir Rapport Commission interministérielle « chargée de rechercher les mesures propres à assurer la régularité des relations maritimes entre la Métropole, l'Algérie et la Tunisie, pendant la période de trafic intense. (J. O., fév. 1913, p. 1809.)

visé seulement les cas où il y a interruption de relations maritimes et ne saurait être appliquée lorsque les relations, au lieu d'être interrompues, sont, au contraire, très intenses. C'est, d'ailleurs, ce qu'avait reconnu, en 1912, le Gouvernement général de l'Algérie, qui, tout d'abord, avait demandé au Gouvernement de suspendre le monopole du pavillon.

Une telle mesure donnerait-elle, d'autre part, les résultats qu'on en attend ? Il ne le semble pas.

Car, en général, les crises maritimes frappent simultanément toutes les nations : de sorte qu'au moment où les navires français font défaut, les navires étrangers sont rares pour les mêmes raisons.

L'autorisation donnée aux armateurs étrangers de participer au trafic franco-algérien serait donc inopérante.

Une autre mesure avait été, d'ailleurs, proposée par la Chambre de Commerce de Marseille (lettre du 5 septembre 1912). Elle consistait à autoriser les Compagnies françaises d'armement à affréter et à faire naviguer, sous leur pavillon, pendant les périodes de crises, des navires étrangers auxquels seraient accordés momentanément les mêmes droits qu'aux navires français. La Chambre de Commerce de Marseille faisait ressortir, à l'appui de cette proposition, que l'affrètement des navires des pays du Nord, que le climat dirige, à partir de l'automne et jusqu'au printemps, vers la Méditerranée, serait

une précieuse ressource pour l'armement français dans une saison où le trafic avec l'Algérie atteint le maximum d'intensité.

Cette proposition soulève, comme la précédente, de graves objections. Tout d'abord, elle serait d'une application très délicate, car, s'il est facile de constater que les relations maritimes sont interrompues sur une ligne, il est beaucoup moins aisé de s'assurer qu'elles sont simplement ralenties. Et comment juger, dès lors, de l'opportunité de la mesure ? En outre, nous l'avons vu, au moment où les navires français manquent, les navires étrangers manquent également, si bien que nos armateurs seraient fort en peine de mettre à profit l'autorisation qui leur serait accordée.

Il ne semble donc pas que, soit la suppression, soit la levée temporaire du monopole du pavillon, soit même la mesure préconisée par la Chambre de Commerce de Marseille, pourrait atténuer les crises de transports entre la France et l'Algérie (2).

Occupons-nous maintenant de la situation de 1912, et cherchons si la cause qu'on lui prête est exacte :

Y eut-il vraiment pénurie de navires ?

Lorsque survint cette crise exceptionnelle, jamais le trafic franco-algérien n'avait enregistré un

(2) Voir Rapport Commission interministérielle, déjà cité.

aussi grand nombre d'entrées et de sorties de navires :

Au 1^{er} janvier 1913, le tonnage total affecté à nos relations maritimes avec l'Afrique du Nord s'élevait à 309.477 tonneaux bruts, correspondant à une portée en lourd de 358.455 tonnes. Ce tonnage, si nous tenons compte du nombre des voyages effectués en un an, représentait une capacité d'enlèvement annuelle de 4.875.000 tonnes (3).

Or, en 1912, le trafic avec l'Afrique du Nord — importations et exportations — se chiffrait à 2.875.000 tonnes (4), soit seulement les deux tiers de la capacité d'enlèvement annuelle du tonnage disponible.

D'autre part, parmi les armateurs participant, en 1912, au transport des vins d'Algérie, la Compagnie Générale Transatlantique, notamment, venait de mettre en ligne sept unités nouvelles, d'un tonnage total de 20.929 tonneaux, la Compagnie de Navigation Mixte, sept vapeurs, jaugeant 16.637 tonneaux, la Société Générale de Transports Maritimes à Vapeur, quatre vapeurs, d'un tonnage de 15.652 tonneaux. Un certain nombre de ces unités nouvelles venaient d'être acquises ou construites pour le compte de ces ar-

(3) Voir Rapport Chambre de Commerce d'Oran, 27 avril 1912.

(4) Voir Tableau général du Commerce et de la Navigation.

mateurs; les autres avaient été spécialement affrétées pour la durée de la période pendant laquelle le gros des transports devait s'effectuer. L'accroissement des moyens de transports apportés par tous les armateurs participant aux relations maritimes avec l'Algérie accusait un total de 157.288 tonneaux bruts, d'une portée en lourd de 196.218 tonnes (5).

Enfin, la plupart des armateurs étaient prêts, en cas de besoin, à fournir un nouvel effort et à mettre encore d'autres navires en service sur l'Algérie.

Mais ils voulaient être assurés d'une utilisation réelle de leurs bâtiments.

Tel n'était pas le cas, puisque notamment, le 11 janvier 1912, la Société Générale de Transports Maritimes à Vapeur expédiait pour Cette et Oran son cargo-boat *Mont-Rose* (3.848 tonneaux), qui devait prendre à Cette son complet de fûts vides, soit environ 5.000 fûts. Et cependant, l'agent de cette Société à Oran déclarait que le navire *Flandre* (2.192 tonneaux), en service courant sur ce port, suffirait au chargement des vins disponibles pour Cette et Marseille.

De même, le vapeur *Saint-Pierre*, qui se trouvait à Alger depuis le 25 janvier, en charge pour Cette, n'obtenait pour tout chargement que 315 fûts de vin, alors qu'au minimum il peut en porter 1.250. Le vapeur *Saint-Clair*, qui se rendait de Mostaganem

(5) Voir Note et Tableau publiés par le Comité central des Armateurs de France. — Circ. 825.

à Cette, n'avait lui-même trouvé à embarquer que 1.000 à 1.200 fûts, sur 2.000 qui constituent sa prise en charge courante, etc.

L'armement français, ni le monopole du pavillon, ne sauraient donc être rendus responsables d'une situation dont il faut chercher ailleurs les véritables causes (6) :

a) *La nature spéciale du commerce franco-algérien.*

Les exportations de l'Algérie sur la Métropole se composent surtout, nous l'avons vu, de produits d'agriculture et d'élevage.

L'intensité du trafic est donc essentiellement irrégulière et variable d'une saison à l'autre ; c'est ainsi que le transport des vins aura lieu l'hiver, celui des fruits de table et des légumes, au printemps, celui des céréales, à l'automne. L'été se trouvera, à ce point de vue, être une saison morte.

A côté de ce trafic irrégulier franco-algérien, il y a un certain trafic régulier occasionné surtout par le transport des minerais, de la houille, du pétrole, des bestiaux, du tabac, etc. Mais, contrairement à ce qui a lieu pour les produits à trafic irrégulier, ceux à trafic régulier vont surtout à l'étranger.

Nous ne parlons pas des exportations de France

(6) Voir en ce sens lettre du Ministre du Commerce au Gouverneur général de l'Algérie, 5 août 1912.

en Algérie, puisqu'elles se composent, dans leur plus grande partie, d'objets fabriqués dont le transport ne présente pas la même urgence, et que, d'autre part, c'est uniquement du côté des exportateurs algériens et des importateurs français que les doléances se sont fait entendre.

C'est à l'irrégularité du trafic que nous venons de signaler qu'il faut avant tout attribuer les difficultés qu'éprouve l'armement français, en cas de crise de surproduction, à assurer l'écoulement normal des produits entre l'Algérie et la Métropole.

b) *Insuffisance de l'outillage des ports algériens.*

Les moyens défectueux offerts aux armateurs par les ports algériens, pour le chargement et le déchargement de leurs navires, doivent être, ensuite, rendus responsables de l'engorgement des transports qui se produit au moment de l'afflux des marchandises à destination de la Métropole (7).

A Oran et à Alger, par exemple, l'outillage est très rudimentaire : les opérations d'embarquement et de débarquement se font presque exclusivement par acconage, au moyen d'embarcations de servitude, et elles exigent une double manutention lente et coûteuse ; ces opérations sont encore ralenties par l'insuffisance numérique du matériel.

(7) Voir en ce sens *Problème algérien*, article Gaston Valran. (*Les Nouvelles*, 28 mai 1912.)

Il est juste de reconnaître que la situation a tendance à s'améliorer :

Des travaux considérables d'aménagement des ports algériens ont été entrepris, notamment l'extension du port d'Alger vers l'Est, la transformation de l'avant-port d'Oran et la construction d'un nouvel avant-port, l'agrandissement des ports de Bône, de Bougie, de Philippeville et de Mostaganem.

L'outillage mécanique commence également à se développer.

La réalisation d'un programme complet d'adaptation des ports algériens à l'intensité et à la nature du trafic qui s'y effectue est évidemment un travail délicat, long et coûteux.

Tel est pourtant le véritable remède à l'engorgement périodique des transports et à la gêne considérable qui en résulte pour le commerce algérien.

§ *Défectuosité du tonnage*

La pénurie de navires n'est pas le seul inconvénient que l'Algérie attache au monopole du pavillon : elle y ajoute l'état défectueux de la flotte — vitesse insuffisante, âge avancé des navires — affectée aux communications maritimes avec la Métropole.

1° Vitesse insuffisante :

En ce qui concerne l'insuffisance de vitesse reprochée, il est bon de faire une restriction : tan-

dis que les transports de passagers et de denrées périssables demandent une extrême rapidité, ceux de matières pondéreuses ont surtout besoin de fréquence et de régularité.

D'autre part, à l'allégation que le monopole du pavillon a encouragé les Compagnies de navigation à ne pas accroître la vitesse de leurs navires en service sur l'Algérie, il convient d'opposer la déclaration suivante, faite en mai 1912 par M. Huc, membre des Délégations financières, au cours d'un débat sur les services maritimes entre l'Algérie et la Métropole :

« Nous avons des services maritimes à 14 et
« même 15 nœuds (8), alors que le cahier des char-
« ges ne les prévoit qu'à 10 nœuds, et nous ne
« payons pour cette augmentation de vitesse aucun
« supplément de subvention. »

Si un témoignage peut être cité, c'est bien celui d'un membre des Délégations financières, Assemblée rarement favorable aux Compagnies françaises de navigation.

2° *Age avancé :*

Quant à l'âge avancé des navires affectés à nos relations maritimes avec l'Algérie, nous ne contestons pas qu'avant la guerre le rajeunissement de notre flotte méditerranéenne était une œuvre urgente à réaliser.

(8) Notamment sur les lignes Marseille-Oran, Cette-Port-Vendres-Oran, Cette-Port-Vendres-Alger.

La Compagnie Générale Transatlantique, par exemple, en 1912, en dehors des quatre paquebots qu'elle venait de mettre en service (*Charles-Roux*, *Carthage*, *Timgad* et *Duc-d'Aumale*), assurait le service des passagers au moyen de cinq navires âgés de 33 ans, un de 32, un de 29, un de 25 et trois de 23 ans.

Mais la cause en est-elle au monopole du pavillon ? C'est ce que nous ne croyons pas.

A notre avis, c'est plutôt aux faits que nous allons exposer qu'il faut attribuer à cette époque l'âge avancé des navires en service sur l'Algérie :

En 1880, nous l'avons indiqué (9), à l'expiration de la concession Valery et conformément à la loi du 16 août 1879, la Compagnie Générale Transatlantique était devenue concessionnaire des services maritimes postaux sur l'Afrique du Nord. Elle avait dû, à partir de ce moment, construire, en vue de l'exécution de son contrat, un certain nombre de paquebots et de cargos qui, par ce fait, se trouvaient tous, simultanément, en 1912, avoir atteint la limite d'âge. Leur remplacement immédiat et global était financièrement impossible à réaliser : une telle opération ne pouvait s'effectuer que dans un certain délai, d'où quelques retards inévitables dans la construction des nouveaux bateaux destinés au trafic franco-algérien.

(9) Voir *Supra*, p. 25.

En second lieu, le régime précaire sous lequel vivaient en 1912 les Compagnies concessionnaires vis-à-vis de l'Etat — conventions postales simplement prorogées de six mois en six mois, sans perspective d'un accord prochain — ne pouvait les encourager à hâter le rajeunissement de leur flotte. Il est même assez curieux que dans une telle atmosphère d'incertitude, nos services maritimes sur l'Algérie aient pu se développer sensiblement.

Ajoutons qu'à l'heure actuelle, la même critique ne pourrait plus être faite, car nos transports franco-algériens, depuis la guerre, se sont remarquablement développés.

M. Morinaud, député de Constantine, le déclarait, le 14 novembre 1924, à la tribune de la Chambre des Députés, en ces termes :

« Les instruments de transports existent. Et ils
« sont excellents ! Nous avons les huit beaux na-
« vires de l'Etat (10) ; quatre excellents navires, de
« même valeur, de la Compagnie Transatlantique ;
« deux autres navires de cette Compagnie, plus an-
« ciens, donc, moins bons, mais qui peuvent encore
« faire du service pendant quelques années : l'*Eu-*
« *gène-Pereire* et le *Maréchal Bugeaud* ; un bon
« navire de la Compagnie Mixte, le *Mustapha II*,
« un autre de la Compagnie des Transports Mari-
« times, le *Sidi-Brahim* ; au total, seize navires.

(10) Voir *Infra*, p. 119.

« Jamais l'Algérie et la Métropole n'ont disposé
« pour leurs relations d'une flotte pareille ; il est
« juste de le reconnaître et il est nécessaire de le
« dire. »

§ *Clauses d'incompétence et d'exonération*
de responsabilité

Le commerce algérien prétend, enfin, que le monopole du pavillon a permis aux Compagnies françaises de navigation desservant l'Algérie d'imposer à leurs clients, dans leurs connaissements, par dérogation aux articles de nos Codes, des clauses exorbitantes de droit commun.

Les unes — exonération de responsabilité — diminuent ou annihilent les obligations inhérentes au contrat de transport, l'exonération portant non seulement sur les fautes nautiques, mais sur les fautes dites commerciales : avarie, perte, mauvais arrimage ou manquants ; les autres — clauses d'attribution de juridiction — donnent compétence à un tribunal étranger, soit au lieu de formation du contrat, soit au lieu de la livraison ou du paiement (11) (art. 420 du Code de Pr. Civ.).

Ce reproche fait à la loi du 2 avril 1889 d'avoir

(11) Voir article Lerusté, déjà cité.

Voir proposition de résolution tendant à améliorer les transports franco-algériens, déposée par un certain nombre de députés le 27 juillet 1925. (Annexe n° 6375.)

poussé les Compagnies françaises de navigation à esquiver toute responsabilité dans les transports qu'elles effectuent pour le compte du commerce franco-algérien pourrait avoir quelque valeur si la pratique incriminée n'existait que pour les lignes entre la France et l'Algérie. Tel n'est pas le cas, puisque la presque totalité des Compagnies maritimes (12) en font usage sur l'ensemble des lignes qu'elles exploitent.

Que, si cette pratique est critiquable, une loi vienne en interdire l'usage à toutes les Compagnies de navigation sans exception.

Mais qu'on n'impose pas aux Compagnies desservant l'Algérie une charge particulière qui ne pesant pas sur les autres armateurs, les placerait vis-à-vis de ceux-ci en état d'infériorité notoire.

Signalons pourtant la promesse faite en juillet 1924 par le Sous-Secrétaire d'Etat au Ministre de l'Intérieur, représentant l'Algérie, de prévoir, dans la future Convention postale à l'étude, que les connaissements établis par les concessionnaires ne pourront contenir aucune clause ayant pour effet de les soustraire à la responsabilité du droit commun (13).

(12) Sauf la Compagnie Générale Transatlantique et la Compagnie Cyprien Fabre pour les services de manutention de leurs lignes des Etats-Unis.

(13) Cette déclaration est intervenue à la suite de vœux de la Chambre de Commerce d'Alger (7 mars 1923) et des Syndicats commerciaux algériens (15 mai 1924) demandant l'interdiction des clauses d'incompétence ou d'irresponsabilité.

CHAPITRE IV

HAUSSE ET INSTABILITÉ DU FRET (1)

Avant la guerre, nous l'avons vu, la question du monopole du pavillon s'est surtout posée à l'occasion d'événements sociaux ou économiques ayant pour effet de paralyser ou tout au moins de gêner les échanges entre la France et l'Algérie.

Depuis la guerre, c'est surtout en raison de la hausse et de l'instabilité du fret qu'engendrerait inévitablement le monopole du pavillon que ce régime est le plus combattu.

La campagne a été menée en 1922 par M. Duroux, Sénateur d'Alger, dans une série d'articles parus à la *Dépêche Algérienne*, les 31 mai, 1^{er}, 2 et 6 juin.

§ *Inopportunité de la critique*

Le moment était pourtant bien mal choisi pour présenter la critique comme vraisemblable.

(1) Voir Circulaire n° 1190 du Comité Central des Armateurs de France; décembre 1922.

Il faut considérer, en effet, qu'en 1922, la concurrence entre navires français produit son plein effet. La flotte française, qui comportait, en 1914, 2.500.000 tonneaux, est passée, grâce aux efforts de l'armement, à 3.500.000 tonneaux.

De cette flotte, malheureusement, le tiers est désarmé. La concurrence entre navires français est donc très vive, chaque armement étant en éveil sur la possibilité d'envoyer des navires même sur des lignes qu'il n'a jamais desservies auparavant. L'armement se contente, dans bien des cas, de couvrir ses dépenses, et une opération blanche lui paraît préférable aux frais qu'entraîne l'entretien des navires désarmés.

Est-il bien vraisemblable, dans ces conditions, que le pavillon français ait fait payer, à cette époque, au commerce algérien, des frets excessifs ?

§ *Instabilité du fret*

M. Duroux reconnaît, d'autre part, que le fret monte dans les périodes d'abondance et baisse lorsque le tonnage disponible augmente.

Puisqu'il considère bien ainsi le fret comme une marchandise, il ne devrait pas s'étonner que les effets de la loi de l'offre et de la demande s'appliquent au fret, comme à toute autre marchandise.

N'est-ce pas là, au contraire, la meilleure preuve que les entreprises de navigation desservant l'Algé-

rie laissent librement jouer les lois économiques et ne maintiennent pas des tarifs fixés arbitrairement ?

§ *Taux du fret*

En vue de prouver que le monopole du pavillon provoque la hausse du fret, M. Duroux cite plusieurs exemples qui font ressortir une différence de 30 % entre les frets perçus sous le régime du monopole du pavillon et ceux perçus sous le régime de la liberté du pavillon.

Mais, dans deux cas, déjà, la comparaison porte sur des frets pratiqués par des navires d'Etat, appartenant soit au Shipping Board américain, soit à l'Administration française.

Or, on sait que l'exploitation de ces navires, qui a coûté au budget français et au budget américain des centaines de millions, ne tient nullement compte du prix de revient et fait abstraction des nécessités commerciales.

Parmi les autres exemples, M. Duroux s'exprime notamment ainsi :

« Du port de Nantes au port d'Alger, pour une
« même marchandise, deux Compagnies françaises
« taxent, à vingt-cinq jours d'intervalle, le fret à
« 100 francs la tonne ; mais un vapeur américain,
« dans des conditions identiques, charge, pendant
« ce temps, au prix de 70 francs la tonne : diffé-
« rence, 30 %.

« A cette époque, le fret d'Alger sur Marseille, « sous pavillon français, est de 65 francs, tandis que « le fret d'Alger sur Marseille, sous pavillon étran- « ger, est de 45 francs : différence, 30 %. »

Il est assez curieux de remarquer que ces exemples s'appliquent à une période de liberté, c'est-à-dire à la période qui a duré de 1919 au 1^{er} octobre 1921. Il faut donc croire, ou bien que les Compagnies françaises fournissaient aux chargeurs quelque chose de plus que les Compagnies étrangères, ou bien que les exemples sur lesquels sont basées les informations qui précèdent ont un caractère exceptionnel. On ne comprendrait pas, en effet, que cette différence de 30 % ait pu être pratiquée, d'une façon durable et générale, sous le régime de la liberté du pavillon.

Voici un autre exemple cité par M. Duroux :

« En 1921, les frets mondiaux baissent encore. « Les Compagnies de navigation sont dans l'obli- « gation de suivre, et elles indiquent toutes des prix « uniformes. Cependant, l'une d'elles, nous en avons « la preuve entre les mains, tout en gardant le tarif, « offre exceptionnellement des ristournes. »

Si nous comprenons bien, l'exemple cité prouve que, sous le régime de la liberté du pavillon, certaines Compagnies françaises travaillent à un prix moindre que les Compagnies étrangères, ce qui paraît en contradiction avec les exemples précédents.

De même, dit M. Duroux, « les chargeurs font,

« dans cette année (1921), des affrètements avec
« l'étranger à 10 francs par tonne au-dessus du
« prix des Compagnies françaises. »

Le moins que l'on puisse dire, c'est que ces exemples paraissent contradictoires.

Reprenons encore deux exemples intéressants donnés par M. Duroux :

« Les phosphates de Tunisie sont exportés en
« grande partie sur les ports français sous pavillon
« étranger ; les phosphates algériens vont surtout
« à l'étranger, le fret d'Algérie sur la France étant
« plus élevé que celui de Tunisie sur le même port
« français.

« De Tunis à Nice, 35 francs ; d'Alger à Nice,
« 45 francs, par les mêmes Compagnies : différence,
30 %. »

Il convient d'opposer à cette information l'indication précise relevée en août 1922, c'est-à-dire à une époque où le monopole du pavillon est assuré :

« Les frets de phosphates tunisiens sur les ports
« du Midi de la France (navigation internationale)
« sont cotés 18 à 20 francs, tandis que les frets d'Al-
« gérie (Bône, Bougie, Béni-Saf) sur les ports du
« Midi de la France, monopole du pavillon, sont
« inférieurs de 1 et 2 francs aux précédents. »

La plupart des autres exemples cités par M. Duroux visent des différences de fret constatées, soit entre navires engagés dans des trafics franco-algé-

riens pour des ports différents, soit entre navires engagés, les uns dans des trafics algériens, les autres dans des trafics extérieurs.

Le Sénateur d'Alger s'étonne en constatant que les frets sont quelquefois plus élevés pour des parcours réduits que pour une navigation plus longue. On a tendance, en effet, à considérer le transport maritime comme le transport par voie ferrée, qui, pour un même point, varie uniquement suivant la longueur du parcours. Il n'y a rien de moins exact en matière de transport maritime. Ce n'est pas que la longueur du voyage n'influe pas sur le fret — elle agit dans une certaine mesure, puisqu'elle détermine l'importance des dépenses de combustible et d'équipage — mais, ce qui fait surtout varier le fret, c'est la loi de l'offre et de la demande et, en général, les facilités de toute nature offertes par les ports de chargement et de déchargement.

Suivant que les frais de port sont élevés ou bas, suivant que les conditions et moyens de déchargement sont aisés ou difficiles, le fret variera. Il variera également suivant les ressources qu'offriront au navire les ports d'arrivée et de départ : le fret sera d'autant moins élevé que le navire pourra trouver dans le port de départ à compléter son chargement, ou pourra compter, dans le port d'arrivée, sur un chargement de retour.

Tels sont les éléments complexes que le Sénateur d'Alger ne paraît pas avoir approfondis, et qui ont

une influence dominante sur la détermination du fret.

Les comparaisons qu'il établit, d'un point de vue purement théorique, ne sauraient donc être retenues.

Elles sont, d'ailleurs, faussées par un élément important, inclu dans la plupart des frets algériens et exclu de la plupart de ceux qu'on leur oppose : nous voulons parler des dépenses afférentes à la manutention des marchandises.

Les frets d'Algérie sur la France sont généralement, en effet, des frets « quai à quai », comprenant le chargement et le déchargement au compte de l'armateur.

Sur les autres zones, au contraire, ils sont généralement établis, soit « bord à bord », soit « palan-palan », soit « quai-bord », soit « quai-palan », mais très exceptionnellement « quai à quai ».

Or, si les prix de transport par mer, c'est-à-dire les frets proprement dits, ont, de 1920 à 1922, fortement baissé, il n'en a pas été de même des prix de manutention, qui se sont maintenus au même niveau, tant en raison du taux élevé de rémunération de la main-d'œuvre que de l'absence de toute amélioration des moyens de chargement et de déchargement.

Il est, en effet, inraisemblable, quoique vrai, que toutes les manutentions, dans les ports d'Algérie et de Marseille, soient faites à la main, à peu près

sans outillage, avec accostage en pointe et non pas bord à quai, c'est-à-dire avec double manutention et emploi de mahonnes. Aucun progrès, à cet égard, n'a été réalisé depuis de longues années ; le charbon lui-même est mis en soutes au moyen de couffes portées à dos d'hommes !

Si l'on veut comparer les prix du transport par mer entre la France et l'Algérie, d'une part, et sur des destinations différentes, d'autre part, tout au moins faudrait-il tenir compte de ce fait et déduire des frets algériens l'élément que les frets auxquels on les compare ne contient pas.

Après avoir produit, à l'appui de sa thèse, les exemples que nous avons énumérés, M. Duroux conclut que les armateurs français majorent les frets sur les trafics franco-algériens dans toute la mesure nécessaire pour faire face aux charges spéciales qui grèvent le pavillon français. Ainsi, le budget de l'Algérie se trouverait, indirectement, faire les frais d'une véritable prime au pavillon français. M. Duroux déclare que cette charge annuelle est d'environ 30 millions. Il admet que chaque tonne importée ou exportée dans le trafic franco-algérien subit un supplément de fret de 30 % par le seul fait qu'elle est transportée sous pavillon français.

Il n'est que trop vrai, malheureusement, que notre législation et notre réglementation imposent aux navires français de lourdes charges. Mais encore faut-il, sur ce point, se garder de toute exagération !

Car si les charges du pavillon français dépassaient d'un tiers celles des pavillons concurrents, on se demande comment les lignes où notre pavillon double les lignes étrangères pourraient, dans les années normales, être exploitées avec bénéfice.

En réalité, les entreprises françaises de navigation doivent, en temps ordinaire, du fait de leurs charges, se contenter d'un profit plus modeste.

On peut également affirmer que la majorité des Compagnies de navigation qui desservent l'Algérie ont ailleurs leur principal champ d'activité. Il n'apparaît pas que leurs lignes algériennes constituent l'élément le plus productif de leur exploitation, loin de là.

Mais le fait même que de nouveaux armements ne se sont pas implantés sur les trafics algériens, à l'heure où le désarmement atteint le tiers de la flotte française, prouve bien que les entreprises existantes n'abusent nullement du monopole.

TITRE III

PROJETS DE RÉGLEMENTATION

DU MONOPOLE DU PAVILLON

Les critiques adressées au monopole du pavillon, malgré leur inexactitude, n'ont pas manqué, par leur persistance, d'éveiller l'attention de la Métropole.

Celle-ci, jusqu'à ces derniers temps (1), s'était refusée à porter atteinte au principe même de la loi du 2 avril 1889, qu'elle considérait comme d'intérêt national.

Mais, à plusieurs reprises, elle avait tenté d'en réglementer le fonctionnement, de construire, à l'intérieur du monopole du pavillon, le plan d'une vaste organisation de l'ensemble de nos transports maritimes sur l'Algérie.

Il ne faut pas, en effet, s'y tromper : au début, l'Etat n'a eu en vue que le renouvellement des conventions postales expirées en 1908, mais lorsque la guerre est survenue, lorsqu'au cours de la lutte éco-

(1) Jusqu'au projet d'union douanière franco-tunisienne.

nomique, la nécessité s'est fait sentir de centraliser dans les mains du Gouvernement la généralité des services concourant à la défense nationale, à ce moment, l'Etat s'est efforcé, non seulement d'assurer ses communications postales avec l'Algérie, mais encore de mettre la main sur l'ensemble des transports entre la Métropole et sa Province africaine, aussi bien ceux effectués pour son propre compte que ceux intéressant uniquement le commerce et l'industrie privés.

Ce n'est qu'à la suite de l'échec de chacun des projets qui se sont succédés que l'Etat a fini par renoncer au but grandiose qu'il s'était fixé, pour en revenir purement et simplement au renouvellement des conventions postales, qui est, d'ailleurs, toujours à l'étude.

Les projets d'organisation de nos relations maritimes avec l'Algérie, conçus au cours et au lendemain de la guerre, sont tous imprégnés d'une tendance étatiste particulièrement accentuée. Ils font des transports franco-algériens un véritable service public, tantôt soumis, sous forme de régie intéressée, au contrôle de l'Etat, tantôt — c'est le point culminant de l'étatisme — exploité directement par lui.

Nous n'avons pas l'intention de discuter la valeur technique de ces projets ; nous ne voulons que les décrire et en dégager les idées nouvelles qui en font toute l'originalité.

CHAPITRE PREMIER

LE BATEAU, PROLONGEMENT DU RAIL

C'est en 1916, au sein d'une Commission qui eut à examiner la question de nos services maritimes sur l'Afrique du Nord, que fut proclamée cette formule : le bateau doit être le prolongement du rail.

Les lignes qui traversent la Méditerranée ne sont, en somme, que des tronçons maritimes de l'ensemble des voies ferrées desservant la France et l'Afrique du Nord.

Il faut donc qu'un organisme unique, les Compagnies de chemins de fer, assure l'exécution de nos communications avec l'Afrique du Nord, particulièrement avec l'Algérie.

§ Quelques précédents

A vrai dire, cette idée n'était pas nouvelle.

En 1903, les Délégations financières adoptaient le vœu suivant de M. Jacquiet :

« Que le Gouvernement général étudie les
« moyens d'acheter ou de faire construire, soit pour

« le compte du budget algérien, soit pour le compte
« des Compagnies exploitant les chemins de fer,
« un certain nombre de steamers qui relient les rail-
« ways de l'Algérie à ceux de la France. »

En 1905, M. Noblemaire, directeur du P. L. M., à qui l'on demandait son opinion sur la création d'une flotte annexe à l'établissement d'un réseau ferré, constatait lui-même que la question « agitait
« beaucoup l'Algérie depuis quelque temps. »

« Certains, déclarait-il, sont allés jusqu'à dire :
« On ne donnera l'exploitation des chemins de fer
« algériens qu'à celui qui organisera, en même
« temps, une flotte, pour établir des relations écono-
« miques, régulières et rapides entre la France et
« l'Algérie. »

« C'est une affaire difficile... Mais il n'y a là rien
« d'impossible, et les Compagnies, qui savent cons-
« truire et exploiter des voies ferrées, trouveront
« bien, s'il le faut, le moyen de faire des bateaux
« et de les exploiter. »

D'autre part, la Commission de 1916 se réclamaît, pour défendre son idée, de précédents assez nombreux de lignes maritimes appartenant à des Compagnies de chemins de fer, notamment celle de Dieppe à Newhaven, exploitée par l'Ouest-Etat, et la Compagnie anglaise London-Brighton and South Coast Railway, celle de Calais-Douvres, exploitée par le Nord français, etc...

Deux projets furent soumis à la Commission :

Exploitation de quelques lignes seulement par une ou plusieurs Compagnies de chemins de fer agissant isolément (propositions de la Compagnie du Midi) ;

Exploitation générale de l'ensemble des services maritimes par un consortium ou syndicat de toutes les Compagnies de chemins de fer intéressées (conclusions de M. Broussais, député, rapporteur de la Commission).

Seule la deuxième conception devait être retenue.

§ Propositions de la Compagnie du Midi

Le 17 novembre 1916, M. Paul, directeur de la Compagnie des Chemins de fer du Midi, exposait à la Commission le plan d'une organisation de services maritimes reliant Port-Vendres à Alger et à Oran, services dont cette Compagnie devait seule assurer le fonctionnement.

Après avoir fait ressortir les avantages qu'en raison de sa situation géographique, Port-Vendres présentait sur Marseille (traversée plus courte, moins dure par grosse mer et moins coûteuse), la Compagnie du Midi proposait de créer trois services hebdomadaires entre Port-Vendres et Alger et un service sur Oran.

Ces voyages seraient effectués par trois paquebots, jaugeant chacun 3.500 tonnes, marchant à une

vitesse de 16 nœuds et demi à 17, pouvant contenir 250 tonnes de marchandises et transporter 600 passagers.

Les prix de transport seraient établis selon la tarification des chemins de fer, donc soumis à l'homologation, ce qui les rendrait absolument permanents et proportionnels aux distances.

Au cas où d'autres Compagnies de chemins de fer voudraient établir des services parallèles entre d'autres ports de la France et du Nord de l'Afrique, la Compagnie du Midi s'entendrait avec elles en vue de l'établissement de tarifs communs, mais elle n'était pas, en principe, disposée à entrer dans un consortium.

L'acquisition des trois paquebots de la flotte et les dépenses afférentes aux trois ports d'Alger, d'Oran et de Port-Vendres accusaient un total de 12 millions et demi. La charge annuelle du capital et les frais d'exploitation se montaient, ensemble, à près de 4 millions de francs, contre 5 millions de recettes probables, soit un bénéfice annuel d'environ 1 million.

Par application de l'article 16 de la Convention du 9 juin 1883, qui permet à la Compagnie du Midi d'établir des services de correspondance maritime, les dépenses et les recettes des nouveaux services seraient imputées au compte unique d'exploitation. L'opération se répercuterait ainsi sur le compte de garantie, pour diminuer les avances de l'Etat ou

augmenter l'importance des remboursements de la Compagnie.

La Compagnie du Midi demanderait, d'ailleurs, aux réseaux que le développement des services de Port-Vendres intéresse (réseau d'Orléans, en France, de l'Etat et de l'Ouest, en Algérie), de l'aider à combler les insuffisances éventuelles que ces services pourraient exceptionnellement présenter. La mesure de l'intérêt de chaque Compagnie serait donnée par le total des recettes qu'apporterait à chaque réseau le trafic empruntant les lignes maritimes de Port-Vendres. Dans ces conditions, la part de l'insuffisance d'exploitation pouvant incomber à la Compagnie du Midi serait vraisemblablement toujours inférieure au bénéfice des apports supplémentaires du réseau, et la garantie de l'Etat n'aurait pas à jouer.

L'organisation des nouveaux services aurait lieu dès que, les cours étant redevenus normaux, la construction du matériel naval nécessaire serait possible.

La Compagnie du Midi n'envisageait pas la création de services commerciaux pour transporter les marchandises lourdes ; elle se bornait au transport des voyageurs et des denrées périssables.

Les propositions de la Compagnie du Midi soulevèrent au sein de la Commission de graves objections, les unes relatives à la sous-estimation des dépenses et à l'exagération des recettes, les autres concernant le peu d'étendue du projet, et quant à la nature du trafic et quant aux ports desservis.

Des avances furent faites à la Compagnie du P. L. M. en vue de l'amener à mettre en œuvre une opération séparée au départ de Marseille et vers les ports algériens de l'Est, mais sans aucun succès.

Dans ces conditions, et sur l'intervention de MM. Thomson et Cuttoli, qui réclamaient une solution d'ensemble de la question des transports franco-algériens, les propositions de la Compagnie du Midi, appuyées par M. Brousse, député, furent écartées.

§ Un consortium de Compagnies de chemins de fer

Cette conception fut développée par M. Broussais, député, rapporteur des travaux de la Commission.

« Le consortium des Compagnies de chemins
« de fer, dit-il, assurerait la véritable continuité
« entre les lignes ferrées métropolitaines et les lignes
« ferrées nord-africaines. De telle sorte que la sou-
« dure des relations de l'intercourse s'opérerait par
« des bateaux appartenant au Syndicat, parfaite-
« ment adaptés aux lignes desservies et, au point
« de vue du tonnage, ayant des dimensions diffé-
« rentes permettant de les employer suivant les be-
« soins, suivant les époques, en les répartissant alter-
« nativement sur ces diverses lignes. On arriverait
« ainsi à une unité de possession et d'action qui
« serait l'élément le plus solide de la soudure ainsi
« obtenue et de son bon fonctionnement. »

L'organisation qui doit résulter de la mise en œuvre de ce système présente, d'après M. Broussais, un double avantage pour l'Etat, tant par le contrôle qu'il exerce sur elle que par la réduction de sa participation financière, limitée à la garantie d'intérêts qui n'interviendrait qu'en cas tout à fait exceptionnel de déficit d'exploitation.

« ...Un élément de trafic, dit-il, est assuré aux
« services réguliers par les courriers postaux, les
« passagers et les transports de l'Etat. Bien entendu,
« quand les bénéfices dépasseront un certain chiffre,
« ils seront partagés avec l'Etat, l'Algérie et les Pro-
« tectorats (régie intéressée).

« Les subventions formidables disparaissent
« alors et la garantie d'intérêts ne joue que dans une
« proportion beaucoup plus modeste et dans le cas
« seulement d'une exploitation à perte, ce qui de-
« vient très équitable.

« En dehors de cette garantie d'intérêts et de
« sa contre-partie, le partage des bénéfices, le con-
« cours financier de l'Etat (Métropole, Colonie et
« Protectorats) se borne au paiement du prix nor-
« mal des services qui lui sont rendus, autrement
« dit des transports réellement effectués pour son
« compte, y compris la poste et les colis postaux.
« Avec ce système, la contribution pécuniaire de
« l'Etat se trouve ramenée à une contrepartie des
« avantages directs qu'il peut retirer. Dans ces con-
« ditions, les transports dont il s'agit seront tout

« naturellement tarifés à des prix réduits, mais rémunérateurs, comme il convient pour un chargeur
« aussi important, qui procure un trafic participant,
« en somme, de l'intérêt général.

« Quant à l'intérêt général conçu d'une façon
« plus large et comprenant aussi les intérêts des
« particuliers des deux rives de la Méditerranée,
« comme il se trouve assuré, il est bien juste que
« la collectivité nationale, c'est-à-dire l'Etat, y contribue par la garantie indispensable du capital de
« premier établissement, avec toutefois vocation à un partage de bénéfices. »

Comment se présentera, en pratique, le projet dont il est question, M. Broussais nous l'indique :

En ce qui concerne le capital d'établissement nécessaire à l'entreprise, « pour fixer les idées et
« poser les bases d'un avant-projet, on pourrait
« adopter le chiffre de 50 millions à fournir :

« 35 millions par les Compagnies métropolitaines (P. L. M., Midi, Orléans) ;

« 15 millions par les Compagnies nord-africaines.

« Ces chiffres sont calculés sur l'importance des
« réseaux et de leur participation effective dans le
« transit des échanges de la Métropole avec ses possessions de l'Afrique du Nord.

« Quant à la garantie d'intérêts correspondante,
« elle serait tout naturellement répartie entre la
« France, l'Algérie et les pays de protectorat, dans

« des proportions à déterminer et en tenant compte
« à la fois de l'intérêt national et de l'importance
« des services respectivement rendus par la nouvelle
« organisation. »

En ce qui concerne le budget annuel d'exploitation, voici comment M. Broussais l'évalue :

« A titre d'exemple et en se cantonnant sur le
« terrain purement algérien, si l'on prend pour base
« les données statistiques de l'année 1913, on peut
« évaluer à 1 million de tonnes les marchandises
« expédiées dans les deux sens, échangées entre
« Marseille, Cette, Port-Vendres, d'une part, et l'en-
« semble des ports algériens, d'autre part.

« On peut évaluer à 220.000 le nombre des voya-
« geurs ayant traversé la Méditerranée, en prove-
« nance ou à destination de Marseille, et de Port-
« Vendres. Si l'on admet un prix de fret moyen de
« 12 francs par tonne de marchandises, et une re-
« cette moyenne de 30 francs par voyageur, on ob-
« tient une recette totale annuelle de 18.600.000
« francs.

« Sur les mêmes bases et en y ajoutant les lignes
« tunisiennes, on pourrait escompter une recette de
« 24 millions de francs.

« Avec le trafic orano-marocain, l'ouverture de
« la ligne de Taza et l'accroissement normal du tra-
« fic, cette recette peut être portée à 30 millions de
« francs.

« Nos évaluations sont très basses et certaines

« vérifications tendent à faire espérer un prix moyen
« de 15 francs par tonne. Avec le développement
« marocain, on peut donc espérer atteindre rapide-
« ment plus de 35 millions de francs de recettes
« annuelles.

« On est ainsi en droit d'espérer que, par l'ap-
« plication de tarifs rationnellement conçus, l'ex-
« ploitation laisserait un bénéfice suffisant pour don-
« ner une rémunération très appréciable au capital
« engagé dans l'affaire. »

Comment, dans la limite de ces ressources, se répartiront les services maritimes sur l'Afrique du Nord ?

Le programme des itinéraires prévus dans la nouvelle organisation est sensiblement le même que celui fixé par la Convention de 1896, sauf qu'il comporte la création de deux lignes nouvelles, en supplément des lignes existantes, l'une de Marseille sur Alger, l'autre de Marseille sur Tunis. Les vitesses proposées sont 17 nœuds pour une ligne Marseille-Alger et Marseille-Tunis, 16 nœuds pour un service Marseille-Oran et deux services Marseille-Alger, 15, 14, 13 et 12 nœuds pour les autres.

Pour assurer ce trafic, trente vapeurs seront construits : six paquebots extra-rapides à cale réduite, six paquebots rapides, douze mixtes demi-rapides, six cargo-boats avec aménagements restreints de passagers.

Telle est, dans ses grandes lignes, l'organisation qui fut préconisée par M. Broussais.

Quel accueil ce projet reçut-il, tant auprès des Compagnies de chemins de fer intéressées, qu'auprès des différentes Assemblées algériennes appelées à en connaître ?

En juin 1916, les Délégations financières, saisies de la question sur le rapport de M. Galle, approuvèrent l'initiative de M. Broussais sous réserve qu'elle ne pourrait entraîner aucun monopole écartant la concurrence libre. Le 30 juin 1916, le Conseil supérieur du Gouvernement adopta un rapport de M. Vérola qui félicitait M. Broussais de son intervention. (2).

Auprès des Compagnies de chemins de fer, dont la collaboration mutuelle était le pivot du système, l'accueil, par contre, fut des plus froids.

Nous avons vu que la Compagnie du Midi s'en tenait à une action isolée et se montrait peu disposée à participer au consortium.

La Compagnie du P. L. M. eut une attitude très nette, hostile à l'action commune. Son directeur, M. Mauris, contesta les chiffres du rapport Broussais, très inférieurs, selon lui, à la réalité. « La flotte

(2) Voir en faveur d'un Consortium des Compagnies de Chemins de fer : vœux des Chambres de Commerce d'Alger (8 mars 1916), de Bône (mai 1916) ; contre le projet de M. Broussais : vœux des Chambres de Commerce de Marseille (10 mars 1916), de Mostaganem (30 mars 1916), d'Oran (17 mai 1916), de Rouen (22 juin 1916).

« projetée coûterait plus de 130 millions, les charges
« annuelles et les dépenses d'exploitation cumulées
« ressortiraient à environ 50 millions. M. Broussais
« comptait sur une recette de 24 millions pouvant
« être portée à 30 millions ; le déficit serait de 20 à
« 26 millions. La part incombant au P. L. M., si
« on l'évalue à un tiers, serait donc au moins de
« 6 à 8 millions (3). » Dans ces conditions, M. Mau-
ris craignait que les actionnaires du P. L. M. n'ac-
cueillent pas favorablement un projet donnant de
tels résultats. « De plus, la Compagnie du P. L. M.
« est incompétente en matière de navigation. Elle
« n'a pas de personnel exercé. Ayant acheté des
« cargos pour transporter son charbon, elle en a
« confié l'exploitation à une société d'armement. »
Par contre, le P. L. M. serait disposé à étudier un
accord avec les Compagnies de navigation, tendant
à améliorer la situation actuelle.

La Compagnie d'Orléans se déroba à tout enga-
gement positif, prétextant n'avoir « qu'un intérêt
« peu considérable qui ne lui permettrait de contri-
« buer à un tel service que dans une faible mesure. »

Quant au réseau algérien de l'Etat, « il pourrait
« intervenir lorsque la Compagnie du Midi se serait
« établie en Algérie et aurait tenté son expérience. »

(3) Il y a lieu de rapprocher de ces chiffres ceux fournis à la Commission par M. Charles-Roux, qui évaluait à 150 millions le montant du capital d'établissement, ainsi que ceux de la Compagnie des chemins de fer de Bône, Guelma, le fixant à 120 millions.

Opposition nette ou déguisée au consortium, telle était, en somme, l'attitude des Compagnies de chemins de fer, qui préféraient une entente avec les Compagnies de navigation.

Dans ces conditions, bien qu'acquise au projet de M. Broussais, la Commission de 1916, liée par les Compagnies de chemins de fer, adopta, le 23 novembre 1916, l'ordre du jour suivant, particulièrement vague, mais précurseur d'un appel à la participation des Compagnies de transports maritimes :

« La Commission,

« Considérant que les lignes de navigation qui
« relient la Métropole, tant à la Corse qu'à l'Afrique
« du Nord, sont un instrument essentiel à la souveraineté et à l'unité de la France ;

« Considérant que ces lignes constituent un véritable service public et qu'elles doivent être desservies dans des conditions spéciales de sécurité, de régularité et de fréquence ;

« Estime hautement désirable que les Compagnies de chemins de fer directement intéressées dans le trafic entre la France continentale, la Corse et l'Afrique du Nord participent — par exemple moyennant l'établissement d'un consortium ou d'un organisme nouveau qui serait créé par elles — à l'administration des services maritimes en question. »

De son côté, la Chambre des Députés, le 27 no-

vembre 1916, comme conclusion aux débats sur le budget de la Marine marchande, votait un ordre du jour proposé par MM. Bouisson, de Monzie et André Hesse, invitant le Gouvernement « à poursuivre la « liaison entre la France et ses colonies, en constituant le prolongement maritime des voies terrestres au moyen de services d'intérêt public, exploités par l'Etat ou placés sous son contrôle direct. »

La formule d'un consortium de Compagnies de chemins de fer, excluant toute participation des Compagnies de navigation, était donc abandonnée, et la question des transports maritimes entre la France et l'Algérie, une fois de plus, ajournée.

§ Une Société civile et commerciale

Néanmoins, l'étude d'une organisation tenant compte du désir manifesté par les Compagnies de chemins de fer, confirmé par le Parlement, de s'entendre avec les Sociétés de navigation pour l'exploitation des lignes algériennes, fut poursuivie dans les sphères gouvernementales, et, en juin 1918, la Marine marchande soumit aux Délégations financières un projet de formule nouvelle dont voici l'exposé :

Le Gouvernement affirmait, tout d'abord, sa préoccupation de s'inspirer de la doctrine consacrée par l'ordre du jour de la Chambre des Députés du 27 novembre 1916, préconisant une vaste association

de toutes les Compagnies de transports intéressées, terrestres et maritimes, placée sous le contrôle de l'Etat.

Cette association comprendrait deux organismes différents : une Société civile d'actionnaires, une Société commerciale d'exploitation.

La Société civile était constituée, d'une part, par l'Etat, l'Algérie, vraisemblablement la Tunisie et peut-être le Maroc; d'autre part, par les Compagnies de chemins de fer, les groupements commerciaux et industriels intéressés. Elle se composait, en somme, des différentes collectivités liées à la bonne marche de l'organisation « destinée à prolonger le « rail nord-africain et à le souder au rail métropo-
« litain. »

Son objet était de réunir le capital nécessaire à l'achat ou à la construction des navires devant assurer cette soudure permanente et régulière.

La Société commerciale, agent d'exécution, se composait d'armateurs et de Compagnies de navigation. Elle était chargée d'exploiter commercialement la flotte acquise ou construite au moyen des capitaux mis à sa disposition par la Société civile, sous la forme de prêts hypothécaires consentis à un taux de 3 à 4 %. La différence de cet intérêt de faveur avec le taux normal constituait la subvention de la Société civile à la Société commerciale, dont le capital propre servait de fonds de roulement.

La Société civile établissait les programmes des

lignes, fixait la périodicité des voyages et les horaires, indiquait les détails et la nature du trafic à assurer. La Société commerciale décidait du nombre et du type des vapeurs nécessaires pour exécuter ce programme et conservait sa pleine indépendance en ce qui concerne la gestion et l'exploitation du trafic.

Ce projet recueillit aux Délégations algériennes un avis favorable, sous réserve « que l'indépendance donnée à la Société commerciale, en ce qui concerne la gestion et l'exploitation de la flotte mise à sa disposition, ne pourrait jamais faire échec aux principes antérieurement adoptés relativement à la fixité des frets et à la soudure permanente du transport maritime et du transport terrestre. » Cet ordre du jour obtint l'approbation du Conseil supérieur du Gouvernement de l'Algérie, accompagnée des mêmes réserves (juin 1918).

Pourtant, l'idée de Société civile et commerciale n'eut aucune suite pratique, en raison de l'arrivée, en septembre 1918, au Commissariat des Transports maritimes, de M. Bouisson, partisan d'une politique nouvelle, celle de la flotte d'Etat.

CHAPITRE II

LA FLOTTE D'ÉTAT

§ *Une flotte algérienne*

C'est en 1914, aux Délégations algériennes, que, pour la première fois, fut mis en discussion le principe d'une flotte créée et gérée par l'Etat.

Le 10 juin, à la Délégation des Non-Colons, MM. Lefebvre et Morinaud déposaient, en effet, la motion suivante :

, « La Délégation invite l'Administration à étudier la création d'une flotte d'Etat qui serait créée
« par l'Algérie à l'aide de capitaux dont l'intérêt et
« l'amortissement pourraient être aisément réalisés
« par les sommes que coûtent à l'Algérie ou que lui
« coûteront demain les services maritimes postaux,
« toutes questions relatives à l'exploitation de ces
« navires étant réservées. »

MM. Lefebvre et Morinaud s'appuyaient, pour défendre leur idée, sur deux arguments principaux :

En droit, la loi du 19 décembre 1900, qui a doté l'Algérie de la personnalité civile, lui permet

de posséder des biens, créer des établissements d'intérêt colonial, concéder des chemins de fer ou autres grands travaux publics et contracter des emprunts. Cette loi autorise donc implicitement l'Algérie à construire des navires, à en assurer directement ou à en concéder l'exploitation.

En fait, le coût d'un tel projet n'est pas prohibitif. Un bateau mixte (passagers et marchandises) vaut de 3 à 4 millions, et un excellent cargo, 1.200.000 francs. Une flotte de douze navires du premier type et huit du second reviendra donc à 45 ou 50 millions (1). L'amortissement du capital de premier établissement et les frais d'exploitation seront couverts par la subvention postale et les recettes du trafic.

La motion de MM. Lefebvre et Morinaud fut adoptée : il convenait d'en faire accepter l'idée par la Métropole.

C'est dans ce but que, le 30 septembre 1915, M. Lefebvre, représentant les Délégations financières devant la Commission chargée de l'organisation des services maritimes franco-algériens, préconisait à nouveau son système de régie d'Etat et déposait un rapport dans ce sens. Mais ce rapport ne fut pas adopté par la Commission, entièrement acquise, à cette époque, aux propositions de M. Broussais.

M. Bouisson allait, en 1918, lors de son passage

(1) En 1916, M. Charles-Roux évaluait le coût de cette même flotte à 150 millions.

au Commissariat des Transports maritimes, tenter de réaliser pour le compte de la Métropole, mais sur une échelle beaucoup plus vaste, l'idée de MM. Lefebvre et Morinaud : la création d'une flotte entretenue et gérée par l'Etat.

§ Le programme Bouisson

En septembre 1918, M. Bouisson fit connaître au Gouverneur général de l'Algérie qu'il entendait complètement abandonner le système de ses prédécesseurs et constituer d'un seul jet la flotte d'Etat.

Son programme ne se limitait pas, d'ailleurs, aux relations maritimes avec l'Algérie, mais à la liaison de la France avec toutes ses colonies.

Cette liaison, dont l'Etat prenait entièrement la charge, serait assurée par la construction et l'exploitation, non seulement de paquebots destinés au service de la poste, des passagers, des colis postaux et des denrées périssables, mais encore de cargos apportant à la Métropole les produits de son vaste empire colonial : phosphates, minerais, céréales, etc.

L'Etat ne solliciterait aucune participation financière de ses colonies : un crédit de 2 milliards qu'il demanderait aux Chambres lui permettrait de mettre sur pied cette puissante organisation, dans laquelle les employés actuels du transit maritime ne seraient que des agents d'exécution directement placés sous ses ordres.

Le programme, on le voit, était vaste, mais il ne tarda pas à se modifier.

Le 19 février 1919, le Commissaire aux Transports maritimes se bornait à informer le Gouverneur général de l'Algérie qu'une Commission, siégeant à la Marine marchande, recherchait s'il était opportun de créer une flotte d'Etat.

Le 12 mars, M. Bouisson faisait connaître au Gouverneur général les résultats de cette enquête :

« La Sous-Commission de la Chambre chargée
« de l'étude des transports maritimes entre la France
« et l'Afrique du Nord s'est réunie ce matin au Com-
« missariat de la Marine marchande. Après avoir
« entendu l'exposé de M. Cuttoli sur les relations
« entre la France et l'Algérie pendant la période
« de transition, et les observations de MM. Etienne,
« Monis, Doumer et Trouin, elle a décidé de pour-
« suivre le rétablissement régulier de tous les ser-
« vices existant avant la guerre, et, comme le ton-
« nage nécessaire ne peut être fourni par les Com-
« pagnies intéressées, elle a décidé de demander
« au Commissariat aux Transports maritimes le
« complément du tonnage nécessaire. »

Le projet grandiose de M. Bouisson était donc amputé : la Commission ne lui donnait mission d'intervenir qu'en vue d'apporter aux Compagnies de navigation un concours complémentaire. Il n'était plus question de créer une flotte d'Etat, mais uniquement de fournir à ces Compagnies un supplé-

ment de tonnage, et seulement pour le transport des marchandises, non pour celui des passagers.

Une Commission inter-délégataire, qui avait été instituée le 24 janvier 1919, à Alger, par arrêté du Gouverneur général, en vue de donner son avis sur les propositions gouvernementales, ne pouvait que constater l'insuffisance d'effort de la Métropole et l'inertie du Gouvernement, qui n'avait plus, d'ailleurs, aucun programme précis.

C'est qu'en effet, le vaste dessein de création d'une flotte d'Etat chargée d'assurer les relations maritimes entre la France et ses colonies disparaissait progressivement ; il fut complètement abandonné lors du départ de M. Bouisson de la Marine marchande et de son remplacement par M. Bignon.

CHAPITRE III

LA SOCIÉTÉ MARITIME POSTALE

Malgré cet échec, l'étatisme ne disparut pas complètement dans les milieux gouvernementaux et parlementaires ; en 1921, il reprit même un peu de terrain, mais son champ d'action est considérablement diminué, puisqu'il ne vise plus qu'à l'organisation des services maritimes postaux entre la France et l'Algérie.

§ La Commission interministérielle de 1921

En mars 1921, M. Rio, Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine marchande, convoquait une nouvelle Commission interministérielle chargée de reprendre la question des transports franco-algériens et de rédiger, sur les bases de l'idée d'association de toutes les Compagnies de transports intéressées, un avant-projet de convention qui serait soumis à l'approbation du Parlement.

Le travail fut rapidement mené et, dès le mois de mai 1921, l'Administration avait en mains le plan d'une nouvelle organisation de transports, dont voici l'exposé :

L'avant-projet de la Commission interministérielle comportait gérance par une Société maritime postale :

1° De huit paquebots en construction, commandés par l'Etat pendant le séjour à la Marine marchande de M. Bouisson (1) ;

2° De l'ensemble de la flotte en service sur l'Algérie, appartenant aux Compagnies françaises de navigation.

La Société maritime postale comprendrait :

D'une part, l'Etat français, l'Algérie et la Tunisie ;

D'autre part, les Compagnies de transports terrestres et maritimes intéressées.

La Société maritime postale exploiterait les services fixés par la convention, soit directement, soit par l'entremise des Compagnies de navigation.

Le matériel naval nécessaire à l'exécution de ces services, appartenant soit à l'Etat, soit aux Compagnies de navigation, ne serait pas acquis par la Société, mais seulement pris en location pour une courte période, en vue de se rendre compte des résul-

(1) Ces huit paquebots, d'un type récent, ont été évalués 140 millions. Commandés en 1918, sous l'empire de l'idée de flotte d'Etat, ils ont été mis en service en 1923

tats que pourrait donner le nouveau système envisagé.

En ce qui concerne la tenue du compte d'exploitation :

Il serait accordé à la Société une subvention de base ainsi répartie : l'Etat abandonne l'amortissement de ses huit paquebots ; en compensation, l'Algérie et la Tunisie contribuent pour des parts proportionnelles à leurs ressources respectives.

Les bénéfices et les pertes seraient partagés par moitié entre la Société, d'une part, et l'Etat, l'Algérie et la Tunisie, d'autre part. Mais, en principe, les bénéfices de l'exploitation au-dessus d'un certain chiffre devraient servir à diminuer les tarifs.

Il serait alloué à la Société une prime de gestion tendant à l'intéresser à la bonne marche de l'entreprise. Cette prime porterait sur les différences entre les recettes de toute nature et les dépenses d'exploitation proprement dites. Le taux serait variable suivant les tarifs pratiqués.

Un cahier des charges, annexé à la convention, fixerait les tarifs de base, organiserait les services, ainsi que la durée et la périodicité des voyages. Aucune modification ne pourrait y être apportée sans l'approbation de l'Etat, d'accord avec l'Algérie et la Tunisie.

La convention serait valable pour trois ans et renouvelable d'un commun accord entre les parties intéressées. Cette courte durée permettrait d'appré-

cier la valeur pratique de la nouvelle combinaison et, au besoin, de la modifier d'après les leçons de l'expérience.

§ *Le projet Dal Piaz*

Entre temps, M. Dal Piaz, Président du Conseil d'administration de la Compagnie Générale transatlantique, agissant au nom des Compagnies de navigation, avait élaboré un projet de convention qui, bien que s'inspirant des travaux de la Commission interministérielle, en différait sur certains points importants.

Tout d'abord, M. Dal Piaz superposait au Conseil d'administration de la Société maritime postale un Conseil supérieur, dont les membres représentaient l'Etat, l'Algérie, la Tunisie (2), les Compagnies de chemins de fer et les Compagnies de navigation. Ce Conseil supérieur aurait pleins pouvoirs pour l'établissement des tarifs.

De plus, tandis que la Commission évitait de se prononcer sur le mode d'exploitation, soit directement par la Société maritime, soit par l'entremise des Compagnies de navigation, M. Dal Piaz entendait réserver à celles-ci l'entière exécution des services maritimes : la Société maritime postale ne serait qu'un organisme de centralisation et de con-

(2) La Corse également, puisque le projet de convention devait aussi régler les relations maritimes entre la France et la Corse.

trôle, un simple intermédiaire entre les Compagnies de navigation et l'Etat.

Enfin, en cas d'excédent de recettes, au lieu, comme le prévoyait le projet de la Commission, d'en faire le partage, M. Dal Piaz affectait cet excédent à un fonds de réserve spécial dans lequel on puiserait pour couvrir le déficit des mauvaises années.

LE RAPPORT THOMSON

Le rapport de la Commission interministérielle et celui de M. Dal Piaz furent, en juin 1921, présentés à une Commission extraparlamentaire, convoquée par le Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine marchande pour donner son avis sur la question des services maritimes franco-algériens.

Cette Commission eut, au début de ses travaux, à examiner une question préjudicielle, présentée sous forme de vœux émis par les Délégations et par de nombreux Syndicats commerciaux algériens, demandant :

1° La liberté du pavillon pour les transports commerciaux;

2° Le système de l'adjudication avec subvention, ligne par ligne, en faveur des Compagnies françaises de navigation pour les services postaux, le transport des voyageurs et des marchandises en grande vitesse.

La Commission extraparlamentaire écarta l'une et l'autre de ces suggestions, qui ne recueilleraient

pas l'assentiment du Parlement, et s'en tint à l'examen des deux projets qui lui avaient été soumis.

M. Thomson, député, fut chargé de dresser un rapport, qui fut adopté par la Commission extraparlamentaire dans sa séance du 27 juin.

En ce qui concerne le concours des Compagnies de chemins de fer, M. Thomson estimait, conformément au projet de l'Administration, que, pour être effectif, ce concours devait se traduire par une participation financière. A cet égard, il faisait connaître que les Compagnies du Midi et du P. L. M. s'étaient montrées disposées à apporter des capitaux, ce qui leur permettrait de collaborer activement à l'administration et à la direction de la Société qui serait constituée.

Quant à la création, préconisée par M. Dal Piaz, d'un Conseil supérieur, M. Thomson en accueillait favorablement l'idée. Il proposait même d'en élargir la composition et d'étendre les attributions de cet organisme, appelé à jouer un rôle prépondérant dans la marche des services.

La durée de la concession étant portée à vingt ans, M. Thomson estimait, en effet, que, pour permettre à la nouvelle Société de faire œuvre utile, il fallait qu'elle soit assurée d'un régime stable, s'étendant sur une longue période.

Enfin, sur le mode d'exploitation des services, M. Thomson penchait pour l'exploitation directe par la Société maritime postale : seule, cette exploitation

permettrait d'obtenir une utilisation rationnelle des navires, la Société pouvant les affecter à n'importe quelle ligne, sans tenir compte du particularisme existant. Les paquebots seraient mis à la disposition de la Société, non par voie de location, mais en toute propriété.

§ Echec de la Société maritime postale

Or, ce nouveau projet, à aucun prix, les Compagnies de navigation n'en voulaient, l'exploitation directe par la Société et la participation financière des Compagnies de chemins de fer étant, à leurs yeux, deux clauses également inacceptables.

Toutefois, pensant pouvoir les amener à composition, M. Rio, Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine marchande, transmettait, dès décembre 1921, à M. Steeg, Gouverneur général de l'Algérie, le projet de Société maritime postale, pour être soumis à l'avis des Délégations algériennes et du Conseil supérieur du Gouvernement.

Il faut dire que le Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine marchande était pressé d'aboutir, car, depuis un an, la question était à l'étude, et cependant huit bateaux neufs, commandés par M. Bouisson, avaient été livrés à l'Etat, qu'on ne pouvait mettre en service, en l'absence de tout accord à leur sujet.

M. Rio se serait, d'ailleurs, contenté d'une convention passée même avec une seule Compagnie de navigation, pourvu qu'elle puisse aboutir. Et, dans

ce but, il envoyait aux Délégations financières un fonctionnaire, en vue de connaître l'effort financier qu'elles étaient disposées, le cas échéant, à consentir.

Le déficit d'exploitation était évalué par M. Dal Piaz à plus de 42 millions par an ; M. Rio convenait qu'il atteindrait au moins de 25 à 30 millions.

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner qu'à la session de mai-juin 1922, les Délégations financières et le Conseil supérieur du Gouvernement aient purement et simplement rejeté le projet de convention qui leur était soumis, déclarant « ajourner au jour où leur seraient présentées des propositions de conventions l'examen des demandes du Gouvernement. »

Depuis cette époque, les Assemblées algériennes ont conservé leurs positions ; les vastes projets éstatistes ont disparu, et la formule d'un accord quelconque qui puisse régler nos relations maritimes, même postales, avec l'Algérie, est encore à trouver (3).

(3) Les huit paquebots appartenant à l'Etat ont, d'abord, été loués moyennant un prix nominal de 5 francs par mois aux ex-Compagnies concessionnaires, qui ont pris à leur charge l'assurance de ces navires, soit une dépense annuelle d'environ 4 millions. Mais de récents accords, en date des 6 août, 25 août et 2 septembre 1925, ont porté ce prix de location à 280.000 francs pour les paquebots loués à la Compagnie Générale Transatlantique, et 210.000 francs pour les autres. Des conditions de vitesse, de fréquence et de tarifs sont également inscrites à ces nouveaux contrats, qui, valables pour 1925, peuvent être prorogés par tacite reconduction, d'un an ou de plusieurs périodes d'un an, à partir du 1^{er} janvier 1926.

TITRE IV

LES AVANTAGES DU MONOPOLE DU PAVILLON

Nous avons vu les différentes critiques adressées au monopole du pavillon et la valeur qu'il faut leur accorder ; ensuite, les vastes projets élaborés à l'intérieur de ce régime pour régler officiellement nos relations maritimes avec l'Algérie, projets dont aucun n'a abouti.

Devant cette carence gouvernementale, il était inévitable que la lutte soit portée ouvertement par l'Algérie sur le terrain du monopole du pavillon, principe jusqu'alors déclaré intangible par la Métropole.

Nous avons montré la menace qui résultait pour la loi du 2 avril 1889 du projet d'union douanière franco-tunisienne, actuellement à l'étude.

Il est temps, maintenant, d'indiquer quels sont les avantages du monopole du pavillon et les conséquences qu'aurait sur l'avenir de nos relations avec l'Algérie la disparition de ce régime.

La critique, nous l'avons vu, pour combattre le

monopole du pavillon, s'est constamment placée sur le terrain des intérêts du commerce algérien.

Nous ne contestons pas l'importance et la légitimité de ces intérêts ; nous montrerons, d'ailleurs, qu'en fin de compte, le monopole du pavillon leur est favorable.

Mais nous proclamons qu'au-dessus du commerce algérien, il y a l'intérêt national, dont il faudrait peut-être aussi s'occuper.

Et pourtant, aucune critique n'en fait état : cette considération, qui devrait primer toutes les autres, est soigneusement mise à l'écart.

Un tel élément du problème est-il donc si gênant qu'on ne puisse en parler ?

Soucieux d'aborder tous les aspects de la question, nous allons étudier le monopole du pavillon :

- 1° En tant qu'instrument d'assimilation ;
- 2° Comme élément de prospérité commerciale ;
- 3° Dans ses rapports avec l'Inscription maritime ;
- 4° Comme prime au développement de la Marine marchande ;
- 5° Au point de vue de la défense nationale.

CHAPITRE PREMIER

LE MONOPOLE, INSTRUMENT D'ASSIMILATION

Selon le degré et la forme de la civilisation d'une colonie, ainsi que son plus ou moins grand éloignement de la Métropole, celle-ci peut lui appliquer deux politiques différentes, assujettissement ou assimilation, la deuxième convenant davantage aux pays rapprochés, pacifiés et en voie de développement.

A l'égard de l'Algérie, la France a d'abord solidement assis sa domination dans tout le pays, puis, cette œuvre faite, elle a pensé qu'aidée par une colonisation intense, il lui était possible, désormais, de s'attacher plus fidèlement la population indigène en l'appelant à participer à son activité économique, en l'intéressant à sa politique, en lui donnant l'impression de ne pouvoir vivre sans son assistance morale, ses ressources matérielles et ses institutions.

Ce travail de lente assimilation a revêtu deux formes distinctes : assimilation politique, assimilation douanière.

Nous allons voir comment, dans un cas comme dans l'autre, le monopole du pavillon est utile au succès de cette œuvre.

§ *L'Algérie, prolongement de la France*

L'Algérie n'est plus, aujourd'hui, à proprement parler, une colonie française : elle fait, en réalité, partie intégrante de notre territoire, et la meilleure preuve en est qu'au point de vue administratif, elle représente trois départements français. A vrai dire, par conséquent, l'Algérie constitue une fraction de la France, séparée du territoire principal par une mer, comme deux départements de la France peuvent l'être par un fleuve.

La navigation entre les ports du continent français et les ports algériens doit donc être regardée comme le serait une navigation effectuée entre les ports du Nord de la France et ceux du Midi. Si bien qu'il n'y a aucune raison de traiter différemment la navigation accomplie par des navires qui vont du Nord au Midi de la France et par des navires qui, poussant au-delà, vont jusqu'aux ports de l'Algérie (1).

Le monopole du pavillon se présente donc comme la conséquence logique du régime adminis-

(1) Voir en ce sens protestation du Comité Central des Armateurs à la Baltic and White Sea Conference (22 décembre 1922).

tratif de l'Algérie, dont il découle inévitablement. Et toute atteinte qui, dans le cadre politique actuel, pourrait lui être portée, constituerait à nos yeux un regrettable non-sens.

Ce point de vue logique est, d'ailleurs, appuyé par des raisons d'ordre moral dont il est prudent de tenir compte.

Serait-il vraiment de bonne politique de donner à la population algérienne la pénible impression que la Métropole n'a plus en mains l'organisation de ses transports maritimes sur l'Afrique du Nord, et que de vieilles Compagnies françaises, auxquelles elle était accoutumée, se sont détournées des ports algériens, éliminées par la concurrence étrangère victorieuse ?

Ce spectacle, humiliant pour la Métropole, aurait sur nos relations morales avec l'Algérie une répercussion désastreuse. Laisser croire et confirmer par des faits que la Mère-Patrie se désintéresse de sa Province africaine serait encourager l'idée de séparatisme si elle était tentée de naître.

§ Le monopole et l'union douanière

Instrument d'assimilation politique, le monopole du pavillon est également un des éléments indispensables du régime économique qui préside aux relations entre la France et l'Algérie. Ce régime économique forme un tout dont il n'est pas possible d'isoler telle ou telle de ses parties.

Rappelons à ce sujet que l'assimilation douanière de l'Algérie au territoire continental a été définitivement réalisée par la loi du 29 décembre 1884, qui a rendu applicable à notre Province africaine le tarif général des douanes de la Métropole. L'intérêt pour l'Algérie de cette mesure est considérable, puisqu'elle lui a permis de constituer en France des marchés importants pour ses céréales, son vin et son bétail. Si l'on calculait les avantages que le commerce algérien tire de cette situation, on arriverait très certainement à un chiffre bien supérieur à l'évaluation des prétendues charges (2) que le monopole du pavillon impose à l'Algérie.

Or, en soumettant à l'examen des Chambres le projet de loi relatif au monopole, le Gouvernement indiquait, dans l'exposé des motifs, que cette réforme était « l'utile complément de la loi du 29 décembre 1884 et qu'il y avait lieu de faire un nouveau pas « dans la voie de l'assimilation qui tend de plus en « plus à s'établir entre l'Algérie et la France conti-
« nentale. »

Qu'arriverait-il, en effet, si dans le cadre de l'union douanière, jouait la liberté du pavillon ? Il est facile de s'en rendre compte.

Le pavillon, ne l'oublions pas, guide la marchandise et lui ouvre des débouchés. Si des sociétés étrangères pouvaient participer au trafic franco-

(2) Voir *Supra*, p. 86.

algérien, il n'est pas douteux qu'elles chercheraient, par les relations des agences avec les firmes industrielles et commerciales du pays de leur pavillon, à supplanter certains produits français actuellement importés en Algérie. Inversement, elles attireraient vers leur pays d'origine les produits algériens qui y font défaut, en privant ainsi la Métropole, qui devrait se procurer à l'étranger ce qui provient de son territoire d'outre-mer.

On voit à quel détournement de trafic on aboutirait. L'union douanière pourrait exister ; ce ne serait plus qu'un vain mot, puisque, d'une part, la Métropole perdrait les débouchés qu'elle offre à son commerce sur le marché algérien, et, de l'autre, se verrait elle-même privée de produits complémentaires algériens indispensables à sa propre industrie.

C'est toute la question de l'influence commerciale française en Méditerranée qui serait mise en jeu. L'œuvre d'assimilation douanière serait détruite et l'étranger s'adjugerait tous les profits de cette erreur.

§ La question de l'union douanière franco-tunisienne

Il est vrai que les adversaires du monopole du pavillon prétendent tirer argument pour leur thèse du voisinage immédiat de la Tunisie et du projet d'union douanière franco-tunisienne actuellement à l'étude.

« Vous voulez, disent-ils, englober la Tunisie
« dans l'union douanière franco-algérienne, ne faire
« qu'un seul bloc économique de la Métropole, de
« sa Province africaine et de son Protectorat.

« Pour que cette union soit effective, il faut
« évidemment que la navigation entre la France
« et l'Algérie d'une part, la France et la Tunisie
« d'autre part, soit soumise au même régime.

« Or, tandis que la première est obligatoire-
« ment réservée au pavillon national (monopole du
« pavillon), la deuxième peut se faire sous tous
« pavillons, la marine française conservant seule le
« privilège de voir les marchandises qu'elle trans-
« porte affranchies de droits de douane (privilège
« du pavillon).

« Puisque vous voulez, d'une part, mettre à
« égalité l'Algérie et la Tunisie vis-à-vis de leurs
« rapports économiques avec la Métropole et les
« puissances étrangères, et que, d'autre part, en ce
« qui nous concerne, nous ne voulons pas du mono-
« pole du pavillon, étendez à l'Algérie le régime
« de navigation applicable au Protectorat, celui du
« privilège du pavillon. »

Nous ne contestons pas la nécessité, si l'union
douanière franco-tunisienne est réalisée, d'unifier les
régimes de navigation qui régissent les relations de
la France continentale avec ses deux possessions de
l'Afrique du Nord.

Toutefois, pour admettre le raisonnement qui

précède, il faudrait que la supériorité du privilège du pavillon soit admise, ce qui va précisément à l'encontre de notre opinion sur ce point.

Le régime du privilège du pavillon est, en effet, un régime de liberté mitigée qui, comme tel, a tous les inconvénients de la liberté complète sans, par contre, en tirer aucun des avantages qu'au dire de ses partisans elle pourrait éventuellement offrir.

Les inconvénients de la liberté totale, obstacle au développement de la marine marchande, atteinte à l'intérêt national, nous les retrouverons plus loin : le privilège du pavillon ne peut évidemment les éviter, puisqu'il se place uniquement sur un terrain commercial.

Quant à l'unique et prétendu avantage que la liberté du pavillon devrait présenter, celui de provoquer la concurrence et d'amener la baisse des frets, dans quelle mesure le régime du privilège du pavillon le réalise-t-il ?

En fait, et puisque les produits frappés de droits à leur entrée en France ne peuvent en être affranchis qu'à la condition d'être transportés par des navires français, la presque totalité du trafic franco-tunisien s'effectue sous pavillon national, si bien que dans ce cas, de beaucoup le plus fréquent, le privilège équivaut pleinement au monopole.

Quant aux quelques produits qui, comme les phosphates, ne sont pas soumis à des droits d'entrée en France et qui peuvent, par conséquent, naviguer

sous n'importe quel pavillon, ils sont de plus en plus transportés par des navires français. C'est ce que démontre la statistique de la navigation, d'où il résulte qu'au cours des trois années écoulées, les trois quarts des phosphates tunisiens ont été transportés sous pavillon français.

Puisqu'au point de vue strictement commercial, le privilège du pavillon aboutit au monopole de fait et qu'il convient d'unifier les régimes de la navigation entre la Métropole et ses possessions de l'Afrique du Nord, pourquoi ne pas étendre, en conséquence, à la Tunisie le régime applicable à l'Algérie, celui du monopole du pavillon ?

Là Tunisie étant pays de protectorat, des difficultés internationales sont-elles à craindre ? Mais elles viseraient tout autant, sinon davantage, le projet d'union douanière franco-tunisienne lui-même, dont le régime de navigation n'est qu'un élément, et ce serait au Gouvernement, par la voie des Affaires étrangères, qu'il appartiendrait de provoquer un accord des Puissances opposantes, sur le régime de navigation qui en fait partie intégrante. Quoique ce problème dépasse les limites de notre étude, disons que le monopole du pavillon, alors même que le statut international de l'Algérie, n'était pas encore nettement défini, s'est constamment appliqué sans soulever jamais aucune protestation des pays étrangers.

Ajoutons, au surplus, que l'extension à la Tuni-

sie du monopole du pavillon, applicable à l'Algérie, réalisée dans le même temps que l'union douanière, aurait l'avantage moral considérable de faciliter la transformation progressive du régime international du Protectorat tunisien en vue de son rattachement définitif à la Métropole.

CHAPITRE II

LE MONOPOLE, ÉLÉMENT DE PROSPÉRITÉ COMMERCIALE

M. Duroux, Sénateur d'Alger, dans sa campagne contre le monopole du pavillon, a prétendu que la loi de 1889 était nuisible au commerce et à l'Algérie, en raison de la hausse du fret que ce régime détermine.

Nous avons vu combien un tel reproche était injustifié et quelles sont les véritables causes des variations du fret.

Mais, en dehors du fret, dont l'influence sur le développement commercial est, en somme, secondaire, il est d'autres facteurs, bien autrement importants, de cette activité, que M. Duroux n'a pas examinés, au nombre desquels figure, en premier lieu, la régularité des transports.

§ Le monopole, régulateur des transports

Le monopole présente pour le commerce algérien l'inappréciable avantage de lui assurer des relations régulières avec la Métropole.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'outillage mis à la disposition de l'Algérie, le monopole du pavillon, par les garanties qu'il offre aux Compagnies françaises de navigation et la certitude qu'il leur donne que les efforts qu'elles déploient leur demeureront acquis, a permis la constitution d'une flotte nombreuse et appropriée pour canaliser le trafic entre la France et l'Algérie.

Navires à passagers, navires spécialisés dans le transport des vins, des moutons, des grains, des phosphates, unités munies de moyens de chargement destinés à remédier à l'insuffisance de certains ports algériens, telle était la variété des moyens de transports que réclamaient la nature et l'intensité du trafic franco-algérien et que l'armement français s'est efforcé de réaliser.

Ce résultat ne pouvait s'obtenir qu'au prix d'efforts patients et méthodiques, à l'abri de la concurrence étrangère. N'oublions pas, en effet, que le fret algérien est très irrégulier, spasmodique, et souvent, par sa nature, peu rémunérateur. Avec la navigation libre, l'armement français n'aurait plus intérêt à perfectionner la flotte qu'il destine à l'Algérie, précisément parce qu'étant donné les aléas du fret et découragé par la concurrence étrangère, il ne trouverait pas une compensation suffisante aux charges qu'il supporte.

En ce qui concerne l'écoulement lui-même du trafic, la suppression du monopole du pavillon per-

mettrait évidemment à de longs courriers étrangers de prendre du fret en Algérie, et, pendant les années de fret rare, un tonnage considérable serait offert à l'Algérie, qui s'imaginerait avoir une flotte suffisante. Mais ce ne serait qu'une apparence, car, pendant les années de trafic intense, ces mêmes navires auront tout intérêt à se compléter hors de l'Algérie, à chaque bout de la course, et ils n'escaleront plus dans l'Afrique du Nord ou n'y effectueront que des opérations très réduites (1).

§ Le commerce franco-algérien est un commerce de cueillette

Le commerce franco-algérien est, en effet, un commerce de cueillette qui représente rarement des chargements complets de navires. Dans ces conditions, on se demande quels sont les navires étrangers que cette cueillette pourrait intéresser. Qu'il s'agisse de vapeurs revenant du Nord ou partant dans le Nord, et passant devant les ports algériens, ces navires ont leur chargement complet en sortie ou en retour, et n'iront pas perdre leur temps à charger ou décharger de la marchandise, et faire des escales supplémentaires pour la prendre ou la laisser.

D'autre part, le trafic algérien est très inégalement réparti le long du littoral. Tandis que certains

(1) Voir lettre Compagnie générale Transatlantique au Comité Central des Armateurs, 28 août 1922.

ports, Alger, Oran, Bône, par exemple, rivalisent d'activité avec nos plus grands ports de l'Océan ou de la Méditerranée, d'autres, ceux de l'Est notamment, n'ont encore qu'un trafic très limité. Il est donc possible que, dans les ports qui offrent des éléments de fret importants, les navires étrangers aient quelque intérêt à venir prendre ce fret. Mais dans les ports secondaires, où le fret est très irrégulier, la situation est toute différente. Jamais, dans les petits ports, tels que Bougie, Philippeville, les Compagnies étrangères n'établiront de lignes régulières ; le trafic n'y est pas assez abondant. Pendant la période de l'activité des transactions, c'est-à-dire pendant quatre ou cinq mois de l'année, les navires étrangers auront peut-être avantage à visiter les ports secondaires et à y prendre le fret à des conditions réduites. Mais alors, il arrivera que, durant huit mois de l'année, ces ports resteront privés de communications régulières avec la Métropole. Ce serait le désarroi dans le petit commerce, surtout dans le commerce d'importation, qui a besoin, on ne saurait trop le répéter, de relations stables et régulières. La perturbation serait très grande dans les affaires, et le commerce ne tarderait pas à protester pour réclamer le retour au régime de la navigation réservée, qui a été, quoi qu'on puisse en dire, fécond en résultats bienfaisants (2).

(2) Extrait du Registre des délibérations de la Chambre de Commerce de Bougie, séance du 20 janvier 1907.

§ *Ce que serait le résultat de la suppression
du monopole*

Donc, fréquence et régularité des communications avec la Métropole, tels sont les besoins essentiels du commerce algérien. Ce résultat, seul, le monopole du pavillon peut le donner, puisque, par la suppression de la concurrence étrangère, les Compagnies françaises de navigation peuvent, sans interruption, affecter certains navires, définitivement spécialisés, à l'intercourse entre la France et l'Algérie.

Qu'arriverait-il si le monopole était supprimé ?

On peut faire deux hypothèses : ou bien des Sociétés étrangères feraient un effort considérable pour s'installer dans les trafics franco-algériens et prolongeraient cet effort grâce aux conditions avantageuses de leur exploitation ou à des subventions occultes — jusqu'à ce que la situation du pavillon français ait été anéantie — et l'on aperçoit les conséquences que ne manquerait pas d'avoir, au point de vue des intérêts nationaux et privés, ce nouvel état de choses ; ou bien les navires étrangers ne desserviraient qu'occasionnellement les lignes franco-algériennes, lorsqu'ils auraient, par exemple, à compléter leur chargement. Dans ce cas, les navires en question pourraient, attendu qu'ils s'agit d'un complément de chargement, coter un fret peu élevé.

Le résultat n'en serait pas d'abaisser le prix de vente de la marchandise ainsi transportée, étant donné le caractère exceptionnel de l'opération. Cette dernière permettrait simplement au chargeur de vendre au prix courant la marchandise en question et de conserver le bénéfice supplémentaire qui résulterait du fret avantageux.

Il ne semble pas que l'intérêt général puisse faire désirer l'une ou l'autre de ces solutions (3).

A la session de la Délégation des Colons (mai-juin 1919), M. Barbedette, membre de cette Assemblée, s'exprimait ainsi :

« ...Jamais vous ne verrez de Compagnies étran-
« gères établir de lignes régulières. Si vous comp-
« tez sur les bateaux qu'on appelle des « tramps »,
« cueilleurs de fret, vous n'obtiendrez pas les résul-
« tats que vous croyez. Ce qu'il faut, ce sont des
« communications régulières. Quand un bateau an-
« glais vous aura apporté du charbon, il se peut
« qu'accidentellement il consente à prendre un char-
« gement de vins ou de grains à destination de
« Marseille. Mais ce n'est pas là une opération avan-
« tageuse pour lui. Il préfère charger pour un
« voyage plus long. Il aimera mieux aller chercher
« des phosphates ou des minerais pour les porter
« en Angleterre, parce qu'il sera d'abord sûr d'avoir
« un fret de retour et qu'il pourra réaliser un béné-

(3) Voir Circulaire n° 1190 du Comité Central des Armateurs de France, déjà citée.

« fice plus grand que s'il fallait charger pour Mar--
« seille, où il ne prendra rien à destination de l'An-
« gleterre. »

Cette opinion d'un membre autorisé des Délégations financières confirme en tous points la nôtre; le monopole du pavillon, non seulement n'est pas nuisible au commerce algérien, mais sert ses intérêts bien compris, comme ceux de l'Algérie tout entière.

CHAPITRE III

LE MONOPOLE, PRIME A LA MARINE MARCHANDE

Ce n'est pas au lendemain de la guerre que nous demanderons quelle est l'utilité, pour un pays maritime, d'avoir une marine marchande prospère. La guerre elle-même a prouvé qu'il était nécessaire d'en avoir une importante. Richelieu disait déjà : « Sans marine marchande, il n'est pas possible de « faire la guerre, ni de profiter de la paix. » (1)

Les nations, toutes les nations, ont cette conviction que l'absence d'une flotte commerciale est, pour elles, une cause certaine d'infériorité. Toutes les nations, sans exception, se sont efforcées de multiplier leur tonnage, de s'assurer des bateaux portant leur pavillon, pensant ainsi servir et l'activité de leurs ports et leur prospérité économique. Ce pavillon doit circuler sur toutes les grandes routes maritimes ; c'est une condition de liberté, de dignité et,

(1) Passage extrait du discours au Sénat de M. Rio, Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine marchande. — Discussion de l'interpellation sur la marine marchande, séance du 25 mars 1922.

dans les circonstances tragiques, de sécurité. Dans la concurrence économique internationale, une marine marchande puissante est une cause de succès (2).

§ *La situation actuelle de notre flotte commerciale*

Quand nous comparons la situation de notre tonnage par rapport à celui des autres pays, nous constatons que notre flotte commerciale s'élève à peine à 3.500.000 tonnes, alors que la flotte mondiale représente exactement 59 millions de tonnes. Nous possédons 1.661 unités, tandis que la flotte mondiale en compte à l'heure actuelle plus de 29.000.

Avant la guerre, notre tonnage était d'environ 2.500.000 tonnes. Pendant les hostilités, nous avons perdu près de 1.100.000 tonnes, et nous en avons ensuite récupéré 2 millions. Mais, sur le chiffre de 3.500.000 tonnes qu'accuse actuellement notre marine marchande, nous avons de 3 à 400.00 tonnes hors d'état, parce que ces bateaux ont plus de trente ans de service, alors que l'amortissement doit être fait en vingt ans (3). Si bien que notre tonnage utile

(2) Extrait du discours de M. Steeg, gouverneur général de l'Algérie, aux Délégations financières, séance du 17 juin 1922.

(3) En Angleterre, le tonnage neuf représente 29 % de la flotte anglaise ; pour les Etats-Unis, cette proportion est de 44 % ; pour le Japon, elle est de 54 % ; pour l'Italie, de 18 % ; pour la Norvège, de 15 %. La France a seulement 9,8 % de tonnage neuf.

ne se monte guère à plus de 3 millions de tonnes.

Par rapport aux pays maritimes, notre flotte de commerce occupe seulement le quatrième rang après celle de l'Angleterre, avec 21 millions de tonnes et 9.500 unités, des Etats-Unis, avec 12.600.000 tonnes et 3.800 unités, du Japon, avec 3.850.000 tonnes et 1.970 unités, et bientôt, hélas ! la flotte moderne et toute neuve des Allemands, avec 2.900.000 tonnes et 1.979 unités (4).

§ *La concurrence internationale*

Or, nous sommes obligés de tenir compte de la concurrence mondiale, qui, à l'heure actuelle, est particulièrement acharnée. Chaque Etat maritime, par une politique appropriée de protection de sa marine marchande, s'efforce, avec un soin jaloux, d'en hâter le développement et d'élargir la place de cette dernière au détriment des marines voisines.

Aux Etats-Unis, nous avons d'abord connu le « Jones Bill » du 5 juin 1920, d'un protectionnisme si violent qu'on n'a pas osé l'appliquer. En 1922, le Président Harding, déposant un projet de loi de protection de la marine marchande, disait dans l'exposé des motifs :

« Notre marine marchande constitue, en quelque sorte, une deuxième ligne de défense navale

(4) Voir Rapport Candace, Ch. des Dép., séance du 14 novembre 1924.

« et est aussi nécessaire à notre sécurité que la marine de guerre. En outre, elle reste un facteur de paix mondiale, car elle ne peut servir à aucun but agressif. »

Et, pour avoir ce merveilleux instrument de défense et d'expansion, il a créé en premier lieu un fonds de subvention, alimenté par un prélèvement de 10 % sur les recettes des douanes, estimé devoir atteindre, en un an, 32 millions de dollars. Il a prévu, ensuite, la vente au prix du marché de toute la flotte du « Shipping Board » et la création d'une caisse de prêts à l'armement constituée, d'abord, par le produit de cette vente, et, en outre, par une dotation de 125 millions de dollars, prêtés à 2 %. Enfin, il a réservé aux navires américains le transport de 50 % des immigrants.

L'Angleterre, soi-disant libre-échangiste, n'attelle pas, de son côté, au lendemain de la guerre, mis à la disposition de la Cunard Line une somme annuelle de 2.600.000 livres sterling à faible intérêt ? Est-ce qu'en vertu du Trade facilities Act l'Angleterre n'a pas décidé que 50 millions de livres, garantis par le Trésor anglais, seraient mises à la disposition de sa flotte marchande pendant deux ans ? Est-ce qu'à l'heure présente, même, l'Angleterre ne continue pas d'accorder des subventions pour certains bateaux, tels que le *Lusitania* et le *Mauritania* ?

En Italie, même politique. Dès 1916, elle a organisé chez elle le crédit maritime. De plus, en vertu

du décret Vila du 18 août 1918, des remises d'impôts sont consenties aux armateurs italiens, et le Gouvernement prend l'engagement d'amortir à 400 livres la tonne le prix du navire acheté à l'étranger, si bien que la flotte italienne n'est pas surcapitalisée (5).

En Espagne : le 18 décembre 1923, le Gouvernement a pris un décret aux termes duquel tous les navires étrangers qui pénètrent dans les ports espagnols sont frappés d'une taxe au profit de l'armement espagnol, plus particulièrement au profit des armateurs qui ont subi des pertes par suite de l'exécution des services de réquisition à taux de fret réduit.

Mais l'exemple le plus frappant, comme aussi le plus inquiétant, de cette politique générale de protection à outrance, nous est fourni par l'Allemagne. Déjà, avant la guerre, l'Allemagne s'était efforcée d'avoir des flottes innombrables. Grâce à cette multiplication de ses navires, à leur rapidité, au confort qu'ils procuraient, elle était arrivée à nous évincer au point de vue commercial de bien des points et à paralyser notre industrie. Pour ce résultat, elle ne reculait pas devant les sacrifices les plus considérables ; elle procédait par subventions,

(5) Si un navire a coûté, par exemple 600 livres, il y en a 200 au compte du Trésor italien.

par primes de construction, par exonérations d'impôts, et, il faut le reconnaître, avant la guerre, elle était rentrée dans ses débours.

Depuis la guerre, elle a repris sa politique d'expansion commerciale, entrepris la restauration de sa marine marchande, et les mesures de protection pour atteindre ce but n'ont pas été ménagées à l'armement. Systématiquement et par un dumping formidable, les Allemands ont fait baisser le prix du fret dans leurs pays jusqu'au tiers des frets d'avant-guerre. D'autre part, l'Allemagne a exempté ses armateurs de certains impôts et leur a remis, depuis 1917, à titre de subventions non remboursables, 12 milliards de marks — pour réparer leurs pertes de guerre, prétendait-elle — en réalité pour hâter le développement de la marine marchande. C'est avec ces 12 milliards de marks que les Allemands ont reconstitué en partie leur flotte marchande, qu'ils ont créé ce magnifique instrument composé de navires neufs, construits spécialement pour les lignes qu'ils doivent desservir et qui vont, dès demain, puisqu'ils ont déjà commencé à faire leurs nouveaux services, entrer, si nous n'y prenons garde, en concurrence sérieuse et redoutable avec nos principales Compagnies de navigation (6).

(6) Voir discours de M. Rio, Sénat, 25 mars 1922, déjà cité.

Id. M. Candace, Ch. des Dép., 14 novembre 1924, déjà cité.

§ *La protection de notre marine marchande*

Quand nous voyons tout ce que font les autres pays, particulièrement l'Allemagne, pour développer leur marine marchande, allons-nous, à ce moment critique, adopter une politique exactement opposée, décourager nos armateurs par des mesures inopportunes et vexatoires et livrer à la concurrence étrangère une industrie nationale incapable de la supporter ?

C'est pourtant bien ce qu'on se propose en supprimant le monopole du pavillon, puisque nous offrons à nos rivaux d'outre-mer et d'outre-Rhin la possibilité d'installer leur pavillon sur nos lignes de l'Afrique du Nord, que tout le fret algérien destiné à des ports français ou en provenance de la Métropole, réservé depuis 1889 à l'armement français, nous l'abandonnons à l'étranger et qu'en somme, aux yeux de nos concurrents, nous déclarons faire bon marché de notre prépondérance maritime en Méditerranée, que jusqu'à ce jour nous avions si soigneusement maintenue !

Quel accueil l'étranger réserverait-il à ce cadeau royal, qu'aussi bénévolement nous lui ferions ? Il est facile de le prévoir. Nous avons indiqué qu'il était peu probable qu'uniquement poussé par l'intérêt commercial, il établisse des services réguliers et fréquents entre la France et l'Afrique du Nord. Mais il est à craindre que les Compagnies étrangères, sti-

mulées par des subventions occultes et des primes diverses, agissent sous une autre impulsion, celle de leurs Gouvernements respectifs, qui verraient dans cette possibilité d'intrusion une excellente occasion d'affaiblir notre puissance commerciale et de nous assujettir à leur impérialisme naval.

Un tel danger n'est peut-être pas chimérique, lorsque nous voyons à quel boycottage systématique se livre l'Allemagne à l'égard de notre pavillon. Craignons que, sous la poussée du sentiment national, au nom d'un principe de liberté dont nous serions les premières victimes, le pavillon allemand ne vienne un jour remplacer le nôtre dans les ports algériens. Ce serait là un triste spectacle pour les indigènes, et pour les Français une grande humiliation !

Soyons persuadés, d'ailleurs, que dans ce cas, nos voisins d'outre-Rhin ne viseraient pas seulement à éliminer notre pavillon du trafic algérien, mais utiliseraient leur suprématie maritime en Méditerranée pour s'infiltrer en Afrique du Nord, s'y créer de multiples débouchés, combattre notre influence commerciale dans ces régions fertiles en richesses naturelles et tenter la conquête économique de l'Algérie, premier pas d'une politique d'expansion coloniale à laquelle l'Allemagne d'après-guerre, amputée de ses possessions d'outre-mer, ne semble pas avoir renoncé.

N'hésitons donc pas à le proclamer : la liberté

du pavillon ne serait pas seulement une atteinte à des intérêts privés respectables, ce serait la ruine de notre marine marchande en Méditerranée et la faillite de l'œuvre de restauration nationale, qui ne peut actuellement s'accomplir que dans l'union de la Métropole avec l'Afrique du Nord.

Les Algériens l'ont, d'ailleurs, parfaitement compris, et, pour parer à cette redoutable éventualité, ils ont proposé de substituer au monopole un régime de liberté mitigée du pavillon dont nous allons examiner la valeur.

Voici sur quelles bases et dans quelles conditions fut présenté ce système :

§ Une surtaxe de pavillon

En juillet 1922, plusieurs sénateurs et députés algériens, ainsi que des membres des Délégations financières et des Chambres de Commerce d'Algérie, avaient demandé au Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande qu'on substituât au monopole du pavillon, pour la navigation entre la Métropole et l'Algérie, un système de protection plus souple, qui consisterait dans l'établissement d'une surtaxe de pavillon sur les navires étrangers et dont le taux pourrait être calculé de façon à sauvegarder complètement les intérêts de notre marine marchande.

Cette thèse fut portée à la tribune de la Chambre à deux reprises : la première fois, le 3 novembre

1922, à l'occasion de l'interpellation adressée au Gouvernement au sujet de l'application du décret du 5 septembre 1922, relatif à la journée de huit heures à bord des navires ; la deuxième fois, à l'occasion du vote du budget de la Marine marchande, le 21 novembre 1922.

Le 3 novembre, M. Abbo, député d'Alger, s'exprimait notamment ainsi :

« Le fret est une marchandise cotée sur le marché mondial. Elle subit, comme les autres, les fluctuations des cours. Si nous vous demandons de nous autoriser à exporter les produits par du fret étranger, nous acceptons, par contre, de payer une surtaxe à l'exportation sous pavillon étranger. Nous vous demandons, en fait, de considérer le fret français comme une production française et de protéger cette marchandise française contre la concurrence étrangère, par un droit de douane, comme vous l'avez fait pour toute la production française agricole et industrielle. »

Le 21 novembre, lors de l'examen des chapitres du budget de la Marine marchande, M. Morinaud, député de Constantine, s'adressant au Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine marchande, faisait la déclaration suivante :

« Les Algériens, qui sont des patriotes, vous ont proposé, Monsieur le Sous-Secrétaire d'Etat, un autre système. Cette proposition vous a été

« apportée dans votre Cabinet par M. Thomson,
« accompagné des représentants algériens. Ils vous
« ont dit : « La liberté du pavillon est une mesure
« trop radicale, nous le reconnaissons. Mais nous
« vous apportons une autre solution. Nous accep-
« tons la liberté mitigée, la liberté du pavillon avec
« protection de la marine marchande française. De
« même que la France protège les produits de son
« agriculture et de son industrie par des droits de
« douane, de même elle protégerait la marine fran-
« çaise par des droits sur la marine étrangère. »

« Il y a là, il faut bien le reconnaître, Monsieur
« le Sous-Secrétaire d'Etat, une base de discussion
« intéressante. Je sais bien que vous allez me dire
« que ce système d'une surtaxe de pavillon est très
« dangereux, qu'il entraînerait des représailles de
« la part de l'étranger. Mais l'étranger a déjà tel-
« lement protégé sa marine que nous n'avons plus
« à craindre de représailles à ce point de vue. »

Nous ne partageons pas sur ce point la quiétude de M. Morinaud. Nous croyons, au contraire, que des représailles sont toujours possibles et qu'il convient d'écarter un système qui, de l'aveu même de ses auteurs, a pour effet de les provoquer.

Par les lois des 19 mai 1866 et 19 mars 1910, la France, ne l'oublions pas, a pris des dispositions contre les nations qui appliqueraient à nos navires un traitement différent de celui dont jouissent leurs navires nationaux. Par là même, elle s'est interdit

de frapper les navires et les marchandises provenant de l'étranger de droits différentiels.

A l'heure même où la France proteste contre le protectionnisme outrancier qui sévit dans le monde, une disposition de ce genre serait particulièrement mal accueillie. Elle aurait, de plus, le défaut d'être impolitique, en même temps qu'inefficace. Elle substituerait au régime du monopole du pavillon, qui est un régime admis, un régime de protection qui, peut-être moins absolu dans son essence, mettrait en discussion le régime douanier franco-algérien et ne manquerait pas de soulever, de la part de l'étranger, des reproches basés sur notre propre législation nationale.

Faut-il rappeler, d'autre part, que, quelque temps avant la mise en discussion de ce système, la Commission générale extraparlamentaire de la Marine marchande, examinant la question du protectionnisme, et plus spécialement celle des droits différentiels, avait émis le vœu suivant :

« La Commission, considérant :

« Que des mesures exagérées de protection maritime ont été prises par divers Gouvernements,
« en vue de favoriser leur pavillon national ;

« Que d'autres Gouvernements, suivant cet
« exemple, étudient actuellement la mise en appli-
« cation de mesures de même ordre qui apparais-
« sent redoutables, quelque habiles que soient, d'ail-

« leurs, les moyens employés pour en dissimuler
« l'extrême rigueur ;

« Qu'il est à craindre que ces procédés se géné-
« ralisent par la tendance naturelle des nations à
« réclamer l'adoption de mesures de rétorsion ;

« Que cette généralisation entraînerait les pires
« conséquences par la paralysie rapide des affaires
« qui en serait l'inéluctable résultat ;

« Emet le vœu :

« Que le Gouvernement veuille bien appeler
« sans tarder et amicalement l'attention des Gouver-
« nements en cause sur les graves dangers d'une
« politique de protectionnisme maritime outrancier
« conduisant, en pratique, à la fermeture des fron-
« tières de mer et à l'arrêt du trafic international,
« source de vie et de travail pour l'ensemble des
« nations civilisées. »

Le projet d'appliquer une taxe à l'importation sur les marchandises transportées entre la France et l'Algérie par des navires étrangers était également en contradiction formelle avec l'opinion parlementaire. La Commission de la Marine marchande, en 1922, avait eu à examiner, dans le projet de loi relatif à l'importation des pétroles, une disposition qui dégrevait le pétrole importé de certaines taxes — il ne s'agissait pas de droits de douane — lorsque l'importation avait été faite sous pavillon français. La Commission de la Marine marchande rejeta ces dispositions, pour des motifs que l'on trouve exposés

dans le rapport rédigé en son nom par M. Bouisson, et où l'on relève les passages suivants :

« Mais il y a une objection plus grave encore
« qui s'oppose à l'adoption du texte intégral de l'article 5. Quoi que l'on puisse prétendre, il constitue une véritable surtaxe de pavillon, puisque le
« seul fait du pavillon oblige à payer plus ou moins,
« suivant les circonstances.

« Tout a été dit dans les discussions relatives
« aux primes de la Marine marchande sur la surtaxe de pavillon, dont la loi du 28 juillet 1873 a
« prononcé la suppression définitive. La surtaxe de
« pavillon entraîne bien vite, entre autres inconvénients, celui des mesures de rétorsion de la part
« de l'étranger.

« L'exposé qui précède montre, à n'en pas douter, qu'à la condition de ne pas vouloir jouer sur les mots, il s'agit bien, en fait, d'une surtaxe de
« pavillon.

« On ne s'étonnera donc point que notre Commission de la Marine marchande vous propose de
« rejeter les dispositions contenues dans les paragraphes 2 et 3 de l'article 5 précité. »

En somme, le système d'une surtaxe de pavillon, en voulant venir en aide à l'armement français dans un rayon déterminé, risque de provoquer de la part de l'étranger des mesures d'hostilité générale qui auraient pour effet de paralyser son activité sur tous les autres parcours. Il est donc, dans ces conditions,

tout aussi dangereux qu'un régime de liberté totale et ne saurait être davantage admis.

Seul, le monopole du pavillon est, pratiquement, capable de protéger notre marine marchande, et ce n'est pas aux heures difficiles que nous traversons qu'il faut l'abandonner pour tenter une expérience dont les résultats ne seraient peut-être pas ceux qu'on avait espérés (7).

(7) Ajoutons qu'à l'heure actuelle, notre situation financière commande impérieusement que nous n'allions pas verser à l'étranger, sous forme de frets, des sommes importantes qui feraient encore baisser notre change.

CHAPITRE IV

LE MONOPOLE ET L'INSCRIPTION MARITIME

Nécessaire au développement de la marine marchande, le monopole du pavillon présente également pour le personnel navigant qu'elle emploie, les Inscrits maritimes, un intérêt considérable.

Nous n'avons pas l'intention de pénétrer les détails de cette institution particulièrement originale qu'est l'Inscription maritime. Nous risquerions, en le faisant, de nous écarter du sujet qui nous occupe.

Mais il est bon d'indiquer comment elle fonctionne et quelle est son utilité sociale. Nous verrons ensuite, et surtout, quels avantages procure aux Inscrits le monopole du pavillon.

§ *L'Inscription maritime* (1)

L'Inscription maritime est l'affectation exclusive à l'armée navale des assujettis à la dette militaire qui pratiquent la navigation.

(1) Voir *Traité élémentaire de Droit administratif* de Berthélemy.

Le but de cette institution est d'utiliser sur les bâtiments de mer ceux qui ont le goût et l'aptitude pour ce genre de service.

Y sont compris tous les Français exerçant la navigation maritime à titre professionnel.

Les origines de l'Inscription maritime remontent à Colbert.

Jusqu'au ^{xvii}^e siècle, on avait eu recours, pour armer les flottes royales, au système de la « presse » (racolage forcé des matelots du commerce par voie de réquisition subite). C'est à Colbert que revient l'honneur d'avoir institué, par l'ordonnance du 22 septembre 1668, le système des classes, qui obligeait les gens de mer à servir à tour de rôle l'Etat, mais qui leur accordait, à titre de compensation et à titre de monopole et de privilège à perpétuité, le droit de navigation et de pêche, les exemptait de charges féodales et leur assurait des moyens d'existence en cas de vieillesse ou d'infirmité.

Actuellement, l'Inscription maritime est régie par la loi du 24 décembre 1896.

Elle divise les Inscrits maritimes en trois catégories : les Inscrits provisoires, les Inscrits définitifs et les Inscrits hors de service.

Est Inscrit provisoire celui qui, commençant à naviguer, se présente devant un administrateur de l'Inscription maritime, accompagné, s'il est mineur, de ses père et mère ou tuteur consentant à son inscription.

Est Inscrit définitif tout Inscrit provisoire qui, âgé d'au moins 18 ans, a accompli dix-huit mois de navigation. Les voyages au long cours comptent double.

Sont inscrits sur le matricule des « hors de service » ceux qui ont atteint 50 ans d'âge et ceux qui sont réformés.

La seule obligation des Inscrits est l'obligation au service militaire dans des conditions spéciales que nous allons indiquer :

La durée de l'assujettissement est de 18 à 50 ans, mais les matelots ne sont appelés en temps de paix qu'à 20 ans (2).

Le temps d'assujettissement comprend une période obligatoire de sept ans et une période de réserve jusqu'à l'expiration de l'assujettissement, pendant laquelle les Inscrits ne peuvent être appelés que par décret.

La période obligatoire comprend elle-même une période d'activité de cinq ans et une période de disponibilité de deux ans, pendant laquelle les appels par le Ministre sont possibles.

La période d'activité ne comporte pas obligatoirement soixante mois d'incorporation effective, mais seulement le nombre de mois fixé par le Ministre pour les besoins du service, durée parfois réduite à trente-six mois. Dans ce cas, les marins sont ren-

(2) Les inscrits ne sont pas levés périodiquement, mais au jour le jour.

voyés dans leurs foyers, en congé illimité, jusqu'à leur passage dans la disponibilité.

En contre-partie de cette obligation, les avantages réservés par la loi de 1896 aux Inscrits sont les suivants :

1° Mesures de protection résultant de la réglementation de la marine marchande :

Les Inscrits sont partiellement garantis contre la concurrence des marins étrangers par l'observation des règles sur la nationalité des navires :

Un navire ne conserve sa nationalité française que si les trois quarts de l'équipage sont français ;

Les marins français ne peuvent être congédiés à l'étranger sans l'autorisation du Consul de France ; ils ont droit au rapatriement et à la conduite de retour (décret du 22 septembre 1891) ;

Ils ont droit, s'ils tombent malades pendant le voyage, au traitement gratuit.

2° Monopoles et privilèges :

Les Inscrits possèdent :

Le monopole du cabotage (Acte de navigation du 21 septembre 1793) ;

Le privilège d'exercer gratuitement la pêche côtière, d'être exemptés de patente pour le commerce des poissons.

3° *Institutions de prévoyance :*

Elles sont au nombre de deux : la Caisse des Invalides de la Marine et la Caisse Nationale de Prévoyance entre les Marins Français.

La Caisse des Invalides, instituée par Colbert, refondue par les lois des 14 juillet 1908 et 25 février 1914, est alimentée aujourd'hui par les retenues sur les salaires des marins du commerce, par le versement des armateurs ($\frac{3}{5}$ des versements des intéressés), enfin par des subventions variables destinées à combler l'écart entre les ressources et les charges.

Son rôle est de donner des secours aux invalides et de servir aux Inscrits âgés de 50 ans, après 300 mois de navigation, une pension dite « demi-solde ». Les veuves et orphelins de marins ont droit à une part de cette pension.

La Caisse Nationale de Prévoyance assure obligatoirement les marins français contre les risques du métier. Instituée en 1898, elle a été refondue par la loi du 29 décembre 1905.

La Caisse, pourvue de la personnalité morale, est alimentée, notamment, par les cotisations des marins, les versements des armateurs et une subvention obligatoire de l'Etat. Elle est administrée par le Ministre, avec le concours de fonctionnaires chargés de la gestion de la Caisse des Invalides de la Marine.

§ *Pour l'Inscription maritime* (3)

L'institution de l'Inscription maritime est actuellement diversement appréciée : tandis que les syndicats commerciaux, les groupements industriels et agricoles en demandent la suppression, les Commissions parlementaires de la Chambre et du Sénat proclament la nécessité de maintenir le privilège des Inscrits.

D'où vient cette différence d'appréciation ?

C'est que les commerçants envisagent la question sous l'aspect des intérêts économiques immédiats du pays, tandis que le Parlement voit avant tout le recrutement de la marine de guerre.

Voyons tout d'abord quelles sont les principales critiques formulées contre le privilège des Inscrits :

1° *L'Inscription maritime n'est plus en harmonie avec les besoins de la flotte.*

Au temps de la marine à voiles, le métier de matelot exigeait un apprentissage particulièrement

(3) Voir contre l'inscription maritime : *Les Grèves et l'Inscription maritime*, art. Charles-Roux, *Revue des Deux Mondes*, 1909 ; *L'Inscription maritime et la Marine marchande*, Déchaud, Oran, 1910 ; *La France et l'Inscription maritime*, Revue politique et parlementaire, août 1910 ; Délég. Fin. 20 juin 1920, Ch. de Comm. d'Alger, 18 octobre 1922. — Voir pour l'Inscription maritime : Comm. d'enquête; Assemb. Nat. 1849; *id.* 1863 ; Comm. Parl. 1890. — *Pour l'Inscription Maritime*, art. Ripert ; Rev. Pol. et Parl., 1912.

long ; il était donc indispensable de recruter l'armée de mer dans la marine marchande. Aujourd'hui, les équipages de nos escadres sont surtout composés de spécialistes : on ne peut les trouver parmi les Inscrits, gens ignorants pour la plupart.

On ne saurait trop souligner l'exagération d'une telle critique. Certes, nos vaisseaux de guerre modernes ont besoin de spécialistes, mais la marine du commerce ne s'est-elle pas aussi transformée ? N'a-t-elle pas ses mécaniciens, ses chauffeurs, etc. ? Et ces hommes n'ont-ils pas le goût et le sens des choses de la mer que les autres n'ont pas ?

2° Le nombre des Inscrits est supérieur aux besoins de la flotte. Beaucoup sont inutilisés. Ceux-ci continuent cependant à jouir d'un régime d'exception qui est contraire au principe de l'égalité.

Si cette critique pouvait avoir, avant la guerre, quelque valeur, elle n'en a plus aucune actuellement. La diminution du nombre des marins, d'une part, l'accroissement des effectifs de l'armée de mer et la réduction du service militaire obligatoire, d'autre part, font que l'Inscription maritime ne fournit plus aujourd'hui que le quart des hommes à incorporer chaque année, après en avoir longtemps donné 67 %. Il n'y a donc pas pléthore de personnel, mais, bien

au contraire, crise de recrutement de notre marine de guerre parmi les Inscrits maritimes.

3° *L'Inscription maritime impose des charges à l'armement français et met celui-ci en état d'infériorité à l'égard des marines de commerce étrangères.*

A ce reproche, il est bon d'opposer l'avis de M. Morch, Président de la Chambre de Commerce de La Rochelle, qui, le 8 janvier 1920, dans le *Journal de la Marine marchande*, disait notamment :
« Comme je ne suis pas armateur, j'ai causé de la
« question avec des armateurs rochelais. Ils estiment
« préférable le maintien de la situation actuelle,
« qui n'est pas une gêne suffisante pour modifier
« l'état de choses existant. Dans la pratique, si on
« supprimait l'Inscription maritime, ce serait néan-
« moins aux mêmes hommes que les armateurs
« auraient recours pour former leurs équipages,
« tout en ayant quelques garanties en moins et peut-
« être aussi moins de choix, car ils redoutent que
« la suppression de l'Inscription maritime ne dé-
« tourne bien des gens des choses de la mer. »

Quelles sont, maintenant, les raisons du maintien de l'Inscription maritime ?

Cette institution est d'autant plus nécessaire que le service militaire obligatoire est plus réduit. Maintenant que les hommes de la classe ne sont plus

astreints qu'à dix-huit mois de service, il est absolument impossible, surtout pour les recrues de l'intérieur, non seulement d'envisager leur utilisation en temps de paix dans les équipages de la flotte, mais même de pourvoir à leur formation militaire et nautique. Il faut renoncer à les embarquer sur certains bâtiments et à les affecter à certaines spécialités.

L'assujettissement des Inscrits maritimes à une durée de service supérieure à celle prévue pour les hommes soumis à la loi sur le recrutement de l'armée de mer permet de remédier à cet inconvénient en dotant la marine de guerre d'éléments susceptibles d'une formation complète et d'une utilisation rationnelle basée sur les aptitudes individuelles de chaque marin.

Si l'on ajoute que les appelés des classes sont incorporés en deux groupes, il faut prévoir que, chaque année, deux contingents de marins libérés sont remplacés par des recrues inutilisables pendant plusieurs mois. En cas de suppression de l'Inscription maritime, deux fois par an, et pendant une période de plusieurs mois, une partie des bâtiments de la flotte se trouveraient de ce fait immobilisés.

La suppression de l'Inscription maritime aurait également de graves répercussions sur la constitution et l'organisation des réserves de l'armée de mer. La nécessité, démontrée au cours de la guerre de 1914, de maintenir en temps de guerre toutes les

ressources de la marine marchande à la disposition de la marine militaire, ne permet pas d'envisager la suppression d'un système qui a fait ses preuves et auquel il paraît impossible de substituer le régime du droit commun applicable à tous les Français. A des situations spéciales comme celles dans lesquelles se trouvent placés les marins du commerce, doivent correspondre des règles spéciales qui s'y adaptent le mieux possible.

Il convient d'observer, à cet égard, que les Inscrits maritimes, qui continuent à naviguer après leur libération du service actif, conservent un entraînement actif que ne tardent pas à perdre les autres marins des réserves. Le système actuel, dans lequel les Inscrits constituent la majeure partie des réserves de l'armée de mer, doit, pour cette raison encore, être conservé et solidement organisé.

Même dans le cas où aucune raison d'ordre militaire proprement dite ne s'opposerait à la suppression de l'Inscription maritime, elle devrait être maintenue, dans l'intérêt d'une bonne administration des gens de mer. L'appel à l'activité, le rappel pour exercices, ou, en cas de tension diplomatique, la mobilisation des marins du commerce, ne sauraient avoir lieu suivant les règles édictées pour les hommes exerçant une profession à terre, et l'exécution de ces services ne pourrait, sans inconvénients graves, être confiée à des autorités comme les commandants des bureaux de recrutement, qui n'ont au-

cune connaissance de la navigation, ni aucun contact direct avec les populations maritimes (4).

Ajoutons qu'au point de vue social, l'Inscription maritime ne doit pas disparaître, car elle représente un essai d'organisation d'une profession : l'Etat prend le marin sous sa protection, lui assure certains avantages, en fait en quelque sorte un fonctionnaire, mais il lui demande, en échange, un service plus fidèle, une obéissance plus stricte. Il est, d'ailleurs, du devoir de l'Inscrit, s'il accepte les avantages qui lui sont offerts, de respecter aussi les engagements qu'il souscrit. La soumission de tous les marins, volontaire ou forcée, aux exigences de la profession, est la condition indispensable de l'existence de l'Inscription maritime dont nous demandons le maintien.

§ *Les avantages pour les Inscrits*

du monopole du pavillon

Quels sont, pour l'Inscription maritime, dont nous avons montré l'utilité présente, les avantages du monopole du pavillon ?

Nous avons vu que la combinaison de l'acte de navigation du 21 septembre 1793 — un navire ne conserve sa nationalité française que si, notamment,

(4) Voir projet Rio sur le recrutement de l'armée de mer, novembre 1923. C. D. 6465.

les trois quarts de l'équipage sont français — et du monopole du pavillon, assure, en fait, le monopole de la navigation entre la France et l'Algérie aux marins français du commerce, qui sont obligatoirement des Inscrits maritimes (5).

Le monopole du pavillon réserve donc aux Inscrits maritimes, sur les parcours entre la France et l'Algérie, un emploi permanent, exclusif de toute concurrence de main-d'œuvre étrangère.

On conçoit aisément les bienfaits d'un tel régime pour les marins français du commerce. La loi des trois quarts empêche l'avilissement des salaires qu'engendre inévitablement la liberté de recrutement du personnel, et le monopole du pavillon donne aux Inscrits la certitude d'un travail stable en même temps que rémunérateur.

On pourrait dire que ce système permet au personnel navigant d'opprimer l'armement français. Mais, nous l'avons indiqué, l'effort du Gouvernement doit consister, non pas à diminuer une classe, quelle qu'elle soit, au profit de l'autre, mais à régler leurs rapports par la voie pacifique de la conciliation et de l'arbitrage.

Donc, certitude que toute la navigation entre la France et l'Algérie lui est réservée, tel est, pour l'Inscrit, le grand avantage que lui procure la loi du 2 avril 1889.

(5) Voir p. 32.

Cet avantage est encore accru par le caractère régulier des services maritimes entre les ports de la Méditerranée et l'Afrique du Nord. Non seulement les marins français du commerce ont le monopole d'une profession dans un rayon déterminé, mais ils sont sûrs que l'emploi qu'ils occupent ne comportera pas d'interruption de travail et que leur salaire se répartira uniformément sur toute l'année.

La régularité des voyages auxquels ils sont affectés leur offre, en outre, la possibilité de fréquents retours dans leurs foyers. La navigation entre nos ports méditerranéens ne diffère pas sensiblement, même par la durée du parcours, du cabotage entre ports métropolitains auquel elle est assimilée. Le personnel navigant spécialisé sur les lignes franco-algériennes ignore les inconvénients d'une absence prolongée ; nous ne croyons pas devoir insister sur cet avantage qui s'explique suffisamment par lui-même.

Les Inscrits maritimes — est-il besoin de le dire ? — tiennent à la conservation du régime de la loi de 1889 dont ils profitent. En cas de suppression du monopole du pavillon, il n'est pas douteux que dans les milieux de marins de sérieux mouvements de désordre s'ensuivraient qui seraient gravement préjudiciables aux intérêts généraux du pays.

Cette crainte ne nous est pas personnelle, puisque, dans une note sur le projet de suppression du monopole du pavillon, corollaire de l'union doua-

nière franco-tunisienne, le Ministre de l'Intérieur s'exprimait notamment ainsi :

« Les Inscrits maritimes étant très attachés au
« monopole du pavillon qui leur garantit du travail,
« puisque les navires battant pavillon national doi-
« vent avoir un pourcentage élevé de marins fran-
« çais, ne se montreraient-ils pas particulièrement
« mécontents de voir ce régime disparaître ? L'éven-
« tualité d'une grève générale de protestation n'est-
« elle pas elle-même à envisager ?

Evitons donc, par le maintien du monopole du pavillon, une telle manifestation, qui serait d'autant plus fâcheuse qu'elle viendrait peu après la guerre au cours de laquelle les Inscrits maritimes ont vaillamment fait leur devoir.

CHAPITRE V

LE POINT DE VUE DE LA DÉFENSE NATIONALE

S'il est un aspect de la question peu souvent examiné, c'est bien celui des rapports du monopole du pavillon avec la défense nationale. Nous nous défendons de croire un seul instant que les Représentants algériens aient pu traiter avec légèreté les intérêts supérieurs et vitaux de la Métropole. Mais il faut bien reconnaître que, sous la poussée des passions locales, et devant l'indifférence gouvernementale pour les questions purement économiques, ils ont fait du monopole du pavillon un problème uniquement algérien alors qu'il est d'ordre national.

§ La mobilisation et le ravitaillement de la Métropole

Au point de vue de la défense nationale, il est d'un intérêt primordial de faire assurer les relations entre la France et l'Algérie par le pavillon national.

« Avoir la certitude de pouvoir, en cas de
« besoin, réquisitionner toute une flotte appropriée

« au transport soit des troupes, soit des objets d'ali-
« mentation dont la Métropole a besoin ; pouvoir,
« en vue de cette éventualité, prendre les disposi-
« tions nécessaires avec les entreprises d'armement
« qualifiées, telles sont les conditions dont dépend,
« on peut le dire, en cas de conflit, la bonne exécu-
« tion de la mobilisation et du ravitaillement métro-
« politains. Or, ces conditions ne peuvent être rem-
« plies que si des Compagnies de navigation fran-
« çaises assurent régulièrement les relations entre
« la France et l'Algérie (1). »

N'oublions pas qu'en cas de guerre, le maintien permanent de la liaison entre la France et l'Afrique du Nord est une question de vie ou de mort, aussi bien pour nos provinces africaines que pour nous-mêmes.

L'Algérie, notamment, avec sa population totale d'environ 6 millions d'habitants, dont 5 millions d'indigènes, et son commerce annuel d'environ 5 milliards, dont 80 % en moyenne avec la Métropole, peut, si besoin est, mettre à notre disposition un réservoir appréciable d'hommes, ainsi que les multiples ressources de son agriculture et de son élevage.

Cet appoint est, à l'heure actuelle, et s'il survenait un conflit, indispensable au succès de nos armes.

(1) Voir Circulaire n° 1190, Comité Central des Armateurs de France, déjà citée.

Mais, pour amener sur son sol les contingents militaires et économiques que la Métropole demande à l'Algérie, il est de toute nécessité qu'elle ait à sa disposition une flotte commerciale organisée, appartenant à des Compagnies françaises sur lesquelles l'Etat ait voix d'autorité, droit de contrôle et de réquisition.

Imagine-t-on la situation dans laquelle se trouveraient les Pouvoirs publics si, à la veille d'une déclaration de guerre, la flotte des paquebots et des cargos de lignes régulières qui auraient pu s'installer sous un régime de liberté du pavillon sur les trafics franco-algériens, rejoignait brusquement des ports alliés, neutres ou même ennemis pour se mettre au service de leur patrie ?

Il faudrait donc, à ce moment critique, en toute hâte, improviser de toutes pièces des services de transports entre l'Afrique du Nord et la Métropole, services qui devraient pourvoir à des besoins subitement et formidablement accrus : nous n'hésitons pas à dire qu'un tel effort, en dépit de toute la bonne volonté dont on pourrait alors faire preuve, serait radicalement impossible à réaliser. Nous assisterions à une crise sans précédent de nos relations maritimes avec l'Algérie. Les communications seraient coupées et la mobilisation des troupes nord-africaines rendue impossible. Pendant ce temps, l'ennemi profiterait du désarroi pour jeter ses régiments, en masse compacte, sur les nôtres, et nous aurions peut-être bien-

tôt des raisons certaines de regretter l'imprévoyance de notre politique maritime vis-à-vis de l'Algérie.

Seul, le monopole du pavillon peut se concilier avec la défense de notre intégrité territoriale : la liberté du pavillon est à cet égard une doctrine désastreuse au point de vue national.

§ L'exemple de 1914

Le souvenir de la guerre de 1914 est encore trop présent aux mémoires pour que nous ne puissions y trouver la preuve que notre thèse n'est pas une simple affirmation théorique, mais la consécration d'événements récents qui l'ont pleinement mise en lumière.

En 1914, d'une part, le monopole du pavillon a assuré l'arrivée rapide et régulière des contingents rappelés en France ; d'autre part, grâce à la flotte de cargos français qui s'étaient spécialisés sur les trafics algériens, il a permis d'effectuer sans interruption le ravitaillement de la Métropole par sa Province africaine.

Voici en ce qui concerne l'aide algérienne au cours de la guerre quelques chiffres qu'il est bon de citer :

Le concours militaire de l'Algérie a été le suivant :

L'Algérie nous a envoyé 173.000 indigènes combattants sur 5 millions de population indigène. Elle

nous a fourni 120.000 combattants, citoyens français, sur une population de 600.000. Total : 300,000 combattants et plus de 100.000 travailleurs.

L'Algérie, à elle seule, nous a donc envoyé 400.000 hommes sur 600.000 qui nous ont été fournis, au total, par l'Afrique du Nord (2).

Et quand ces troupes ont-elles commencé à arriver ? A l'heure critique, à l'heure angoissante entre toutes de la retraite de Charleroi. Nos premiers contingents nord-africains ont pu débarquer fin août et, dirigés immédiatement sur le front, exercer sur les destinées de la bataille de la Marne une influence considérable.

Nous possédions, il est vrai, la maîtrise des mers. Mais si nous n'avions pas eu, en plus, des services réguliers et fréquents de paquebots français sur l'Algérie, si, du jour au lendemain, il nous avait fallu créer des moyens de transport de fortune en vue de remplacer la flotte étrangère défaillante, si, en un mot, le monopole du pavillon n'avait pas existé, un tel envoi de troupes eût-il été possible ? Et que serait-il advenu de l'indépendance nationale !

Au point de vue économique, grâce au monopole du pavillon, l'aide algérienne fut non moins importante et non moins utile au succès de nos armes.

L'Algérie nous a surtout envoyé pour le ravi-

(2) Voir discours de M. Morinaud à la Chambre des Députés, 2^e séance du 5 décembre 1924.

taillement de l'armée et l'alimentation de la population civile, des moutons, des vins et des blés, en quantités considérables

Voici dans quelles proportions :

en 1914 ..	698.963	moutons d'une valeur de	26.361.000 fr.
1915 ..	1.085.465	— — —	43.310.000 fr.
1916 ..	801.591	— — —	35.030.000 fr.
1917 ..	641.598	— — —	25.279.000 fr.
1918 ..	267.738	— — —	20.348.000 fr.

Ces moutons ont été d'abord livrés sur pied, mais, dès 1916, l'Algérie s'est préoccupée d'en effectuer la frigorification sur place, ce qui a beaucoup facilité les opérations de transport.

Les vins d'Algérie ont fait également l'objet d'une exportation intensive sur la Métropole :

en 1914, ns avons reçu	5.130.065	Hl. de vin valant	87.433.000 »
1915, — — —	8.162.351	— — —	204.062.000 »
1916, — — —	4.855.464	— — —	203.930.000 »
1917, — — —	5.571.128	— — —	306.414.000 »
1918, — — —	2.578.623	— — —	166.322.000 »

L'Algérie nous a, en outre, envoyé la plus grande partie de ses céréales, et ses envois ont été les suivants :

en 1914	3.141.436	qx, estimés	80.391.000 francs
1915	2.033.331	— —	53.951.000 francs
1916	2.983.184	— —	72.355.000 francs
1917	993.276	— —	34.360.000 francs
1918	2.251.951	— —	107.786.000 francs

Notre Province africaine a aussi fourni à nos

armées des chevaux, des mulets et des fourrages en quantités très importantes.

L'aide économique algérienne, moins remarquée peut-être que son concours militaire, mais tout autant précieuse, a donc eu sur l'issue de la guerre un rôle considérable.

Or, comment ces denrées alimentaires et ces produits de l'élevage ont-ils pu nous parvenir ? Grâce au monopole du pavillon, à l'abri duquel de puissantes Compagnies françaises de navigation avaient pu créer progressivement une flotte importante de cargos, spécialement destinée au trafic de la Métropole avec l'Algérie, flotte composée de types divers de navires, les uns construits pour transporter du vin, des céréales, les autres, des moutons, des bœufs, etc.

Ce qui s'est passé au cours de la guerre, il faut que cela puisse se passer demain. L'Algérie doit pouvoir nous envoyer toujours tous ses contingents militaires et économiques, dès que nous en aurons besoin.

Mais, pour qu'un tel apport puisse avoir lieu, il est indispensable que nous gardions le monopole du pavillon qui est, nous le répétons, le seul régime de la navigation compatible avec l'intérêt national.

CONCLUSION

En résumé, que nous l'envisagions au point de vue politique, commercial, au point de vue de la marine marchande, des gens de mer ou de l'intérêt national, le monopole du pavillon appliqué aux relations maritimes entre la France et l'Algérie présente, à notre avis, sur le régime adverse ou même sur tout système plus ou moins atténué de liberté du pavillon, des avantages tellement considérables, qu'il serait désastreux de ne pas en conserver le bénéfice.

Et pourtant, nous l'avons vu, une menace inquiétante est dirigée contre la loi du 2 avril 1889. La question de l'union douanière franco-algéro-tunisienne amènera inévitablement le Parlement à statuer accessoirement sur le maintien ou sur la suppression du monopole du pavillon. Quelle sera, devant cette alternative, l'attitude des Chambres et l'issue probable de la discussion ? N'est-il pas à craindre que les Représentants algériens reprennent leurs critiques — qui ne sont pas nouvelles — en vue de conclure à la condamnation du régime actuel ?

Il est possible, d'ailleurs, que ce point de vue rencontre de sérieuses résistances. Indiquons à cet égard, que le 17 septembre 1925, la Commission des Finances de la Chambre des Députés, lors de l'examen des chapitres du budget de la Marine marchande, a adopté une motion « tendant à assurer plus complètement sous le pavillon français l'indépendance des relations entre la Métropole et ses Colonies ».

Nous souhaitons qu'en plus de cet argument dont la valeur est incontestable, les Députés et Sénateurs qui prendront la parole pour défendre la loi de 1889, ralliant à leur thèse la majorité du Parlement, ne manquent pas d'évoquer les heures tragiques de la guerre et de rappeler les services qu'en cette occasion le monopole du pavillon nous a rendus !

Est-ce à dire que notre opinion résulte de sentiments hostiles que nous pourrions nourrir vis-à-vis de l'Algérie ? Est-elle l'opinion de « quelqu'un de la Métropole » qui doit, fatalement, s'opposer à celle des Algériens ?

Une telle déduction serait totalement erronée.

Nous sommes plein d'admiration pour notre magnifique Province africaine dont l'effort économique est considérable, plein de reconnaissance, aussi, pour les combattants héroïques qu'elle nous a fournis pendant la guerre. Nous connaissons son loyalisme et savons qu'en toute occasion l'Algérie a répondu avec

le plus grand empressement, et de tout son amour filial, aux appels que la Mère-patrie lui a adressés !

Mais, nous croyons sincèrement qu'au-dessus de l'Algérie, et précisément pour que vive et prospère l'Algérie, il y a la Métropole, et que les prétendus intérêts de notre Province africaine ne sont que des intérêts mal compris s'ils contredisent ceux de la France tout entière !

Les Algériens, nous l'avons constaté, ont toujours rétréci la portée du monopole du pavillon. Ils n'ont voulu le considérer que comme un régime tracassier que leur imposait la Métropole et, vis-à-vis de leur commerce, que comme une gêne constante au développement de leurs échanges. Nous avons montré comment même à ce point de vue, le régime actuel leur était favorable et quels seraient les résultats déplorables qu'amènerait inévitablement chez les commerçants la liberté du pavillon.

Et si nous nous sommes efforcé de justifier le monopole du pavillon par la considération des intérêts supérieurs de la Métropole, ce n'est pas que nous voulions plus particulièrement favoriser la France continentale au détriment de sa Province africaine. Un tel mobile pourrait-il avoir sa valeur que nous n'en contesterions pas sa rigueur, quelque peu humiliante pour l'Algérie, terre française. C'est, précisons-le bien, parce que nous sommes persuadé qu'il ne saurait y avoir deux points de vue, l'un, algé-

rien, l'autre, métropolitain, et que nos intérêts sont ceux de l'Algérie, disons mieux, de la France.

« Mais, disent les Algériens, la liberté du pavillon a existé à d'autres époques. Nos relations économiques avec la Métropole ont-elles été moins prospères ? » Nous ne méconnaissions pas qu'à « d'autres époques » la liberté du pavillon a pu avoir ses avantages. Lorsque, sous notre impulsion, l'Algérie s'est lentement ouverte à la civilisation européenne, lorsque, malgré tout, ses forces économiques étaient encore très restreintes, peut-être, à ce moment-là, était-il nécessaire de la rapprocher non seulement de la France, mais de l'Europe. Maintenant, la situation s'est totalement modifiée. L'Algérie s'est considérablement développée et cette heureuse évolution s'est accompagnée d'une union de plus en plus étroite avec la Métropole. Celle-ci ne lui a d'ailleurs pas ménagé les encouragements dans ce but, et l'Algérie s'est définitivement orientée vers la France. Le régime de la navigation a suivi cette transformation et le monopole du pavillon n'a fait que marquer une nouvelle, mais très importante étape de l'union progressive de l'Algérie et de la Métropole.

C'est au nom de cette union, que la guerre a si douloureusement cimentée, comme en celui des destinées de la France tout entière, que nous demandons le maintien du monopole du pavillon.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

- C. PERREAU. — Cours d'Economie Politique.
BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de Droit Administratif.
BÉQUET. — Répertoire de Droit administratif.
RIPERT. — Droit maritime.

Ouvrages spéciaux

- A. GIRAULT. — Principes de Colonisation et de Législation coloniale, Paris, Sirey.
E. LARCHER. — Législation algérienne, 1923.
ESTOUBLON et LEFÉBURE. — Code de l'Algérie annoté.
MÉNERVILLE. — Dictionnaire de Législation algérienne.
MOUCHERONT. — Les Douanes en Algérie.
IMBERT. — Services maritimes.
DELORME. — Le Commerce algérien.
PENCIOLELLI. — Le problème économique et l'aide algérienne, 1923.
DEMONTÈS. — Renseignements sur l'Algérie économique.
F. FALCK. — Guide économique de l'Algérie.
PERREAU, PRADIER et BESSON. — L'Afrique du Nord et la guerre, Paris, Alcan.
MARNEUR. — Les relations maritimes de l'Algérie, thèse Paris, 1911.

- LUSINKI. — Etude sur les relations commerciales et maritimes de l'Algérie avec la France, thèse Paris, 1921.
- SÉPULCRE. — Les transports maritimes entre la France et l'Algérie, thèse Paris, 1924.
- ED. DÉCHAUD. — L'Inscription maritime et la Marine marchande, Oran, 1910.

Documents officiels

- Journal Officiel des 13 janvier 1898, 18 mars 1905, etc., 24 fév. 1913, etc., etc., 18 déc. 1923, 14 nov. et 5 déc. 1924.
- Bulletin Officiel du Gouvernement Général de l'Algérie.
- P. V. du Conseil Supérieur du Gouvernement.
- P. V. des Délégations Financières.
- Tableau général du Commerce et de la Navigation.
- Documents statistiques sur le Commerce de l'Algérie, publiés par la Direction des Douanes de l'Algérie.
- Statistique générale de l'Algérie, publiée par le Gouvernement Général.
- Bulletin de l'Office de l'Algérie.
- Rapport Vel-Durand, 18 mars 1905.
- Rapport Broussais, 1917.
- Rapport Thomson, 24 janvier 1921.
- Rapport Cuttoli, 8 avril 1921.
- Gouvernement Général. — Relations maritimes entre la Métropole et l'Algérie, Alger, 1905.
- Exposé de la situation générale de l'Algérie, présenté par M. Steeg, Alger, 1924 et 1925.
- Délibérations et Vœux de Conseils généraux et municipaux, de Chambres de Commerce et d'Agriculture, de Syndicats commerciaux, etc.

Articles d'Informations, Revues et Journaux

Bulletin d'Informations n° 262 du Comité Central des Armateurs de France.

Circulaires n°s 605, 750, 760, 825, 936, et 1190... d°.

A. RÉVILLON. — La Navigation algérienne et sa législation, Journal des Economistes, septembre 1906.

POUYANNE. — Les Relations maritimes entre la France et l'Algérie, juin-juillet 1909.

LERUSTE. — Le Monopole du pavillon et le régime de la navigation entre la France et l'Algérie, d° juillet-octobre 1910.

MALLARMÉ. — Le Monopole du pavillon et les relations commerciales de l'Algérie avec la Métropole, d° mai-juin 1910.

SAVIGNON. — Syndicat commercial et industriel algérien, services maritimes postaux, Alger, 1904.

WILLOT. — Notice sur l'organisation des Services maritimes postaux entre la France et l'Algérie, Alger, 1904.

H. HAUSER. — Les relations maritimes entre la France et l'Algérie. Revue Politique et Parlementaire, 1913.

L. BAZIN. — La Flotte d'Etat, Revue Politique et Parlementaire, 10 janvier 1921.

J. CH. ROUX. — Les Grèves et l'Inscription Maritime, Revue des Deux-Mondes, 1909.

G. RIPERT. — Pour l'Inscription Maritime, Revue Politique et Parlementaire, 1912.

BAÏLAC. — La suppression du privilège des Inscrits Maritimes, Rapport du Conseil Général d'Alger, 27 oct. 1919.

CH. MORCH. — Doit-on supprimer l'Inscription Maritime ? Journal de la Marine marchande, 8 janvier 1920.

Les Nouvelles, 28 mai 1912.

Les Echos, 27 septembre 1922.

La Production française, 7 octobre 1922.

L'Avenir, 19 octobre 1922.

Le Moniteur du Commerce, 26 octobre et 5 novembre 1922.

Journal de la Marine marchande, 6 et 7 décembre 1922.

Le Travailleur de la Mer, mai-juin 1923.

Le Temps, 21 juin 1925.

La Dépêche algérienne, 31 mai, 1^{er}, 2 et 6 juin 1922.

L'Echo du Maroc, 2 et 10 octobre 1922.

La Dépêche Coloniale et Maritime, 21 oct. et 23 janv. 1923.

La Dépêche de Constantine, 4 nov. et 12 déc. 1922.

Le Petit Colon, 5 novembre 1922.

Vu : *Le Doyen*,
H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président de la thèse*,
C. PERREAU.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. LAPIE.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
PRELIMINAIRES. — <i>Mouvement maritime entre la France et l'Algérie</i>	
§ Commerce	9
§ Navigation	11
TITRE PREMIER. — <i>Historique du Régime de la navigation</i>	
CHAPITRE PREMIER : Monopole ou liberté du pavillon..	14
§ De la Conquête à 1889	14
§ Loi du 2 Avril 1889	18
§ La menace actuelle contre le monopole du pavillon	20
CHAPITRE II : Services maritimes postaux	23
§ De la Conquête à 1898	24
§ Convention du 16 Décembre 1896 (Loi du 11 janvier 1898)	25
TITRE II. — <i>Critiques adressées au monopole du pavillon</i>	
CHAPITRE PREMIER : Grèves maritimes	31
§ Les grèves maritimes au 20 ^e siècle. Leurs répercussions sur le commerce algérien	31
§ La solution algérienne : la liberté du pavillon	33

§ La liberté du pavillon inefficace en cas de grèves maritimes	36
§ La solution métropolitaine : loi du 22 juillet 1909	39
§ Une politique paritaire	52
§ Un plan de mobilisation maritime	56
CHAPITRE II : Le « monopole à l'intérieur du monopole »	58
§ Un « trust » de la Méditerranée occidentale	58
§ Une mise au point qui s'impose	60
§ La liberté du pavillon aboutit au monopole étranger	62
CHAPITRE III : Insuffisance et défectuosité du tonnage	64
§ La crise de surproduction de 1911-1912	64
§ Pénurie de navires	66
§ Défectuosité du tonnage	73
§ Clauses d'incompétence et d'exonération de responsabilité	77
CHAPITRE IV : Hausse et instabilité du fret	79
§ Inopportunité de la critique	79
§ Instabilité du fret	80
§ Taux du fret	81
TITRE III. — <i>Projets de réglementation du monopole du pavillon</i>	89
CHAPITRE PREMIER : Le bateau, prolongement du rail	91
§ Quelques précédents	91
§ Propositions de la Compagnie du Midi	93
§ Un consortium de Compagnies de Chemins de fer	96
§ Une société civile et commerciale	104
CHAPITRE II : La flotte d'Etat	107
§ Une flotte algérienne	107
§ Le programme Bouisson	109

CHAPITRE III : La Société maritime postale	112
§ La Commission interministérielle de 1921	112
§ Le projet Dal Piaz	115
§ Le rapport Thomson	117
§ Echec de la Société maritime postale	118
 TITRE IV. — <i>Les avantages du monopole du pavillon</i>	121
 CHAPITRE PREMIER : Le monopole, instrument d'assimi- lation	123
§ L'Algérie, prolongement de la France	124
§ Le monopole et l'union douanière	125
§ La question de l'union douanière franco-tunisienne	127
 CHAPITRE II : Le monopole, élément de prospérité com- merciale	132
§ Le commerce franco-algérien est un commerce de cueillette	134
§ Ce que serait le résultat de la suppression du mono- pole	136
 CHAPITRE III : Le monopole, prime à la marine mar- chande	139
§ La situation actuelle de notre flotte commerciale	140
§ La concurrence internationale	141
§ La protection de notre marine marchande	145
§ Une surtaxe de pavillon	147
 CHAPITRE IV : Le monopole et l'Inscription Maritime ..	154
§ L'inscription Maritime	154
§ Pour l'Inscription Maritime	159
§ Les avantages pour les Inscrits du monopole du pa- villon	164

CHAPITRE V : Le point de vue de la Défense nationale	168
§ La mobilisation et le ravitaillement de la Métropole	168
§ L'exemple de 1914	171
CONCLUSION	175
BIBLIOGRAPHIE	179

IMPRIMERIE MAURICE LAVERGNE

289, RUE ST-JACQUES. — PARIS

REG. DU COMMERCE : SEINE 229.794

